

Wege und Umwege zur Professionalisierung: ein Vergleich der Militärreformen in Frankreich und Deutschland

Gauzy-Krieger, Florence; Meyer, Berthold

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Gauzy-Krieger, F., & Meyer, B. (2003). *Wege und Umwege zur Professionalisierung: ein Vergleich der Militärreformen in Frankreich und Deutschland*. (HSFK-Report, 16/2003). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-285113>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Florence Gauzy-Krieger/Berthold Meyer

Wege und Umwege zur Professionalisierung

Ein Vergleich der Militärreformen
in Frankreich und Deutschland

HSFK-Report 16/2003

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse der Autoren:

HSFK • Leimenrode 29 • 60322 Frankfurt

Telefon: +49(0)69/959104-0 • Fax: +49(0)69/558481

Email: gauzy@dhv-speyer.de • meyer@hsfk.de

Internet: www.hsfk.de

ISBN: 3-933293-92-8

Euro 6,--

Zusammenfassung

Frankreich und Deutschland sind in den vergangenen Jahren unterschiedliche Wege bei den Reformen ihrer Streitkräfte gegangen. Frankreich vollzog trotz seiner zweihundert-jährigen Wehrpflichttradition zwischen 1996 und 2002 einen völligen Wandel zur Berufsarmee. Demgegenüber wurde die deutsche Bundeswehr zwar seit dem Ende des Ost-West-Konfliktes schrittweise verkleinert und dabei auch die Dauer des Grundwehrdienstes verkürzt, doch noch ist offen, wann hierzulande die Wehrpflicht abgeschafft oder ausgesetzt wird.

Dabei stehen beide Länder größtenteils vor denselben Anforderungen an ihre Sicherheitspolitik: Mit der sich in Europa verbreitenden Erwartung, dass auf absehbare Zeit Verteidigung im klassischen Sinne nicht mehr notwendig sein wird, sank bei der jungen Generation die Akzeptanz der Wehrpflicht und in den Gesellschaften insgesamt die Bereitschaft zu hohen Aufwendungen für das Militär. Zugleich sind die Staaten des Westens mit neuen Konflikten an der Peripherie konfrontiert, die sie auch mit militärischen Interventionen eindämmen und beenden wollen. Dazu bedarf es aber gut ausgebildeter und einsatznah trainierter Soldaten mit modernster Ausrüstung. Aus diesem Grunde entschied sich Frankreich, die Kosten für die Ausbildung und Bereithaltung einer Wehrpflichtarmee, die für Auslandseinsätze nicht geeignet war, zu sparen und ganz auf militärische Professionalität zu setzen. Inzwischen erhöhte Frankreich auch den Umfang seines Verteidigungsetats. Deutschland bemüht sich hingegen, den Spagat einer Wehrpflichtarmee mit einer größer werdenden Interventionskomponente durchzuhalten, gerät dabei aber bei den Investitionen für deren angemessene Ausrüstung immer weiter ins Hintertreffen. Dabei kommt erschwerend hinzu, dass interne Einsparungen dem Verteidigungsetat nicht insgesamt erhalten bleiben.

Der vorliegende Report stellt die Militärreformen der beiden Länder gegenüber und fragt nach den Gründen für die Unterschiede. Dabei wird auf die Traditionen beider Länder und ihr weltpolitisches Selbstverständnis ebenso eingegangen wie auf die Frage, welche Rolle das zivil-militärische Verhältnis für die jeweilige Entscheidungsfindung spielt(e).

Frankreichs Außen- und Sicherheitspolitik ist nach wie vor vom Anspruch einer postkolonialen Großmacht geprägt, für die es eine völlige Selbstverständlichkeit ist, nationalen Interessen gegebenenfalls mit militärischen Mitteln Geltung zu verschaffen. Dies zeigt sich am deutlichsten in seiner Rolle in der frankophonen Welt. Daher war ein zentrales Motiv für die Schaffung der Berufsarmee, Frankreichs Interventionsfähigkeit zu verstärken. Demgegenüber sind die auswärtigen Beziehungen der Berliner Republik im Prinzip noch dem Zivilmachtverständnis der alten Bundesrepublik verpflichtet, das durch militärische Zurückhaltung gekennzeichnet war. Folglich wird versucht, Auslandseinsätze auf die Beteiligung an von der UNO mandatierten friedenswahrenden und friedensschaffenden internationalen Missionen zu beschränken. Wie weit die dieser Regel nicht gehorchenden Beteiligung am Kosovo-Krieg eine Ausnahme war oder einen Paradigmenwechsel ankündigte, bleibt abzuwarten.

Vor dem Horizont der unterschiedlichen Einsatzperspektiven unterscheiden sich beide Länder bisher in auffälliger Weise hinsichtlich ihres Verständnisses von Professionalität. Während Frankreich den Schritt zur Berufsarmee getan hat, um schnell für Kampfeinsätze über eine große Zahl von hoch qualifizierten Soldaten zu verfügen, glaubt die Bundeswehrführung, durch das Ausschöpfen ganzer Jahrgänge insofern besser zu fahren, als sie dadurch kostengünstig an in Zivilberufen ausgebildete Spezialisten gelangt, die z.B. als freiwillig längerdienende Wehrpflichtige oder als wehrübende Reservisten bei Friedenseinsätzen Funktionen beim Wiederaufbau der Infrastruktur eines Landes übernehmen können.

Beiden Demokratien ist wichtig, dass ihre Armeen gesellschaftlich eingebunden bleiben. Dabei besteht in der politischen Klasse Frankreichs kein Zweifel an der wechselseitigen Akzeptanz von Armee und Gesellschaft, so dass man es seit dem Aussetzen der Wehrpflicht für ausreichend hält, alle Jugendlichen in einer Art wehrkundlichem Unterricht mit den Streitkräften bekannt zu machen. In Deutschland fürchtet man heute zwar kaum noch wie in der Frühzeit der Bundeswehr, eine Berufsarmee könne sich wie die Reichswehr der Weimarer Republik politisch verselbständigen, jedoch bestehen Sorgen, dass die Gesellschaft nach dem Auslaufen der Wehrpflicht das Interesse an der Bundeswehr verliert und dass eine auf Freiwillige angewiesene Truppe politisch stark rechtslastig werden könnte. Beidem könnte jedoch sowohl durch die Verantwortung, die der Bundestag für die Streitkräfte wahrzunehmen hat, wie auch durch die Anpassung der Inneren Führung an die veränderten Aufgaben, den Ausbau der politischen Bildung der Soldaten und nicht zuletzt die Beibehaltung des Amtes des Wehrbeauftragten über das Auslaufen der Wehrpflicht hinaus entgegengewirkt werden.

Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Wege der beiden Nachbarländer wird abschließend die Frage diskutiert, ob eine höhere Professionalität quasi automatisch zu einer größeren Interventionsbereitschaft führt. Das Beispiel der Weigerung beider Länder, sich an der von den USA geführten Koalition im Krieg gegen den Irak zu beteiligen, kann als Beleg dafür gelten, dass Automatismen nicht zu erwarten sind, sondern es weiterhin der politischen Einzelfallentscheidung vorbehalten bleibt, ob und in welcher Weise es zu einem Einsatz der Truppen kommt. Dabei darf ein wichtiger Unterschied nicht übersehen werden:

Nach der Verfassung der Fünften Republik obliegt es dem französischen Präsidenten über eine militärische Intervention zu entscheiden. Er beteiligt dabei den Ministerpräsidenten, während die Nationalversammlung erst über ihr Budgetrecht korrigierend eingreifen kann, was bisher noch nicht geschehen ist.

Da die Bundeswehr aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts von 1994 über die Zulässigkeit von Auslandseinsätzen eine Parlamentsarmee ist und dies durch das künftige Parlamentsbeteiligungs- oder Entsendegesetz nur marginal verändert wird, bleibt der Entscheidungsvorbehalt des Bundestages für alle bewaffneten Einsätze der Bundeswehr bestehen. Dies bedeutet für die Regierung einen Antrags- und Begründungszwang. Dieses Verfahren soll sicherstellen, dass die Abgeordneten sich sehr wohl bedenken werden, wohin sie zu welchem Zweck ihre Soldaten schicken.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung: Europäische Trends zum Strukturwandel der Streitkräfte	1
2.	Die unterschiedlichen Reformpolitiken Frankreichs und Deutschlands	2
2.1	Frankreichs „Revolution“ der Militärstruktur	2
2.1.1	Ausgangslage: die doppelte Tradition von Wehrpflichtarmee und Interventionsarmee	2
2.1.2	Ein erster zögerlicher Reformansatz: das Weißbuch von 1994	3
2.1.3	Der „frühzeitige“ Aufbruch zur Abschaffung der Wehrpflicht	4
2.1.4	Der 2003 erreichte Stand	7
2.2	Deutschlands halbherzige Wehrreformen	12
2.2.1	Ausgangslage: deutsche Vereinigung und Erlangung der vollen Souveränität	12
2.2.2	Motive für eine umfassende Strukturreform	15
2.2.3	Die Vorschläge der Weizsäcker-Kommission und ihre Desavouierung	16
2.2.4	Die Konsequenzen für die Bundeswehr: Seit Ende des Jahres 2001 überfordert	19
3.	Wehrform und Demokratie – ein reformrelevanter Zusammenhang?	22
3.1	Frankreich: Die Aufhebung des „republikanischen Modells“	22
3.2	Deutschland: Vom Trauma der Reichswehr zur Bundeswehr als Integrationsfaktor	25
4.	Gründe für die unterschiedlichen Reformansätze	28
4.1	Die unterschiedlichen Traditionen	28
4.1.1	Frankreichs gaullistisches Erbe: Unabhängigkeit und Grandeur	28
4.1.2	Deutschland, das aus seiner jüngsten Geschichte lernen musste und wollte	31
4.2	Das neue weltpolitische Rollenverständnis	33
4.2.1	Die Multilateralisierung der französischen Sicherheitspolitik	33
4.2.2	Deutschland: Die Suche nach der neuen Normalität	33
5.	Professionalität und Interventionsbereitschaft im Vergleich	36

1. Einleitung: Europäische Trends zum Strukturwandel der Streitkräfte

Nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes gab es in den meisten europäischen NATO-Staaten und darüber hinaus eine Tendenz, die Kosten für die Verteidigung zu verringern und die Armeen zu verkleinern. Soweit ihre Streitkräfte bis dahin als Wehrpflichtigenarmeen organisiert waren, wurde die Dauer des Wehrdienstes häufig entweder verkürzt oder die Wehrpflicht ganz aufgehoben.¹ Was auf den ersten Blick bloß als unterschiedliche Geschwindigkeit auf demselben Weg erscheint, erweist sich bei näherem Hinsehen als Differenz mit Blick auf das Ziel und die Inhalte einer Professionalisierung.

Exemplarisch für die unterschiedlichen Intentionen und Vorgehensweisen bei den Militärreformen werden in diesem Report Frankreich und Deutschland betrachtet. Durch den Vergleich soll herausgefunden werden, welche Begründungsmuster für die Änderung bzw. Bewahrung der Militärstruktur und Aufgabenstellung relevant wurden.

Die Untersuchung stellt zunächst den Gang der Reformen in den beiden Ländern einander gegenüber (Kapitel 2). Da in der republikanischen Tradition Frankreichs die Wehrpflicht einen besonderen Stellenwert hatte und die Bundeswehr nicht zuletzt deshalb vom ersten Bundespräsidenten Theodor Heuss das folgeschwere Wort von der Wehrpflicht als dem „legitimen Kind der Demokratie“ mit auf ihren Weg bekam, fragt Kapitel 3 danach, ob der Zusammenhang zwischen Wehrform und Demokratie für die Entscheidungen, die Wehrpflicht aufzugeben bzw. beizubehalten, relevant war. In Kapitel 4 werden die beiden unterschiedlichen Reformpolitiken daraufhin beleuchtet, welche Rolle dabei die jeweiligen Traditionen und das weltpolitische Rollenverständnis spielten.

Beide Länder halten ihre Streitkräfte nicht mehr vorwiegend zur Landesverteidigung vor, sondern setzen sie von Fall zu Fall in fernen Regionen ein. Daher werden im fünften Kapitel die Konsequenzen der beiden Militärreformen unter der Frage nach dem Zusammenhang zwischen Professionalität und Interventionsbereitschaft miteinander verglichen.

1 Von den alten NATO-Mitgliedern haben außer Großbritannien, Kanada und den USA, die schon länger keine Wehrpflicht haben, in der Zeit nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes Belgien, Frankreich, Luxemburg, die Niederlande und Spanien die Wehrpflicht abgeschafft; Italien wird diesen Schritt bis 2005 vollziehen.

2. Die unterschiedlichen Reformpolitiken Frankreichs und Deutschlands

2.1 Frankreichs „Revolution“ der Militärstruktur

2.1.1 Ausgangslage: die doppelte Tradition von Wehrpflichtarmee und Interventionsarmee

Bis in die Mitte der 1990er Jahre stützte sich die französische Verteidigungspolitik auf die im Weißbuch von 1972 definierten allgemeinen Grundlagen.² Der Kalte Krieg bestimmte darin die sicherheitspolitische Organisation des Landes – mit einer Ausnahme: Frankreich unterhielt auch militärische Kapazitäten, um militärische Autonomie und weltweite Präsenz zu demonstrieren. Die Verteidigungsarchitektur war nach einem drei Kreise umfassenden Schema konzipiert: In der Mitte befand sich das nationale Sanktuarium; im zweiten Kreis Europa als dessen Glacis; der dritte Kreis symbolisierte die Welt.³ Die Verteidigung des ersten Kreises beruhte auf dem Zusammenspiel von Nuklearabschreckung und konventioneller Landesverteidigung. Bei der Verteilung des Verteidigungsetats hatte der Posten Abschreckung Priorität, stellte aber nur 20,7% der Gesamtausgaben und einen geringen Anteil (4,1%) der Gesamttruppenstärke dar. Der zweite Kreis absorbierte quantitativ und finanziell den Hauptteil der Verteidigungskapazitäten, die sich aus den in Ostfrankreich und in Deutschland stationierten Verbänden des Heeres zusammensetzten. Im Mittelpunkt der Aufgaben im dritten Kreis stand der Schutz französischer Staatsbürger und Unternehmen insbesondere im frankophonen Ausland, wie im Fall der Intervention in Kolwezi (Zaire, 1978) und im Tschad (1983). Für diesen Zweck standen nach Afrika und in die Überseegebiete vorverlegte Verbände zur Verfügung (9% der Gesamtstärke). Außerdem hielt vor allem die Marine Projektionskräfte bereit.

Die 456.900 Mann starken Streitkräfte bestanden zu 52,2% aus Wehrpflichtigen. Im Heer war der Anteil noch höher (65,2%). Bezeichnend dafür, dass mehr auf Mannstärke als auf Feuerkraft gesetzt wurde, waren die pro Soldat relativ niedrigen Ausrüstungsausgaben (1992: 22.770; 2002: 40.110). In der Praxis war die Armee am Ende der zweiten Amtszeit François Mitterrands (1995) eine Zwei-Klassen-Armee: einerseits die traditionelle, „auf die blaue Vogesenlinie schauende“ Wehrpflichtigentruppe, andererseits die schon überwiegend professionellen, modern ausgerüsteten und gut ausgebildeten Eingreifverbände für die Außeneinsätze.⁴

2 Livre blanc sur la défense 1972, SIRPA 1972.

3 François Heisbourg, Bilan et perspectives de la réforme des forces françaises, in: *Annuaire stratégique et militaire*, Paris 2002, S. 145.

4 General Jean-Pierre Kelche, Generalstabschef, Avant vous aviez une armée à deux vitesses: une qui regardait la ligne bleue des Vosges et l'autre qui intervenait en Afrique, Interview in *Le Figaro Magazine*, 13. Juli 2002.

2.1.2 Ein erster zögerlicher Reformansatz: das Weißbuch von 1994

Mit der Veränderung der internationalen Lage nach 1989/1990 wurde diese Verteidigungsarchitektur obsolet. Das Ende einer massiven und ständigen Bedrohung aus dem Osten und die angesichts der politischen Verhältnisse in Westeuropa wachsende Unwahrscheinlichkeit eines klassischen Angriffs gegen das nationale Territorium machten ein radikales Umdenken um so mehr erforderlich, als an den Rändern Europas neue Krisenherde entstanden, auf die Frankreich wie das atlantische Bündnis kaum vorbereitet waren. Der dritte Kreis des herkömmlichen Schemas gewann an Bedeutung, doch die Verteilung der Kräfte und Mittel änderte sich zunächst nicht.

In dem konzeptionellen Umbruchprozess spielte der II. Golfkrieg 1990-1991 eine entscheidende Rolle. Der Einsatz des französischen Militärs ließ dessen mangelhafte Krisenreaktionsfähigkeit deutlich werden: Nur mit viel Improvisation und soldatischem Engagement vermochte es die französische Armee, auf diesem Kriegsschauplatz neben den US-Streitkräften mehr als ein Statist zu sein.⁵ Insbesondere wurde die Aufstellung eines angemessenen Heereskontingents erheblich durch die politische Unmöglichkeit erschwert, Wehrpflichtige in einem Konflikt einzusetzen, der zwar wichtige, aber keineswegs vitale Interessen Frankreichs bedrohte. So mussten im Vorfeld der militärischen Operation an die fünfzig Regimenter auseinander genommen werden, um die aus 13.000 Berufssoldaten bestehenden Division „Daguet“ zu bilden. Der Einsatz selbst zeugte von schwerwiegenden Defiziten in Ausrüstung und Logistik, die nur durch amerikanische Hilfe behoben werden konnten. Der Golfkrieg offenbarte die mangelnde Anpassungsfähigkeit einer Streitkräftestruktur, die sich mit dem Kalten Krieg überlebt hatte.⁶ Dabei spielten Haushaltsproblem noch keine Rolle. Erst nach 1992 wurde in Frankreich der Gedanke an eine Friedensdividende relevant, das heißt später als in der Bundesrepublik.

Präsident Mitterrand, der in seiner zweiten Amtszeit ein entspannteres Verhältnis zum Militär pflegte und sich in Verteidigungsfragen mehr zutraute als zuvor, erkannte die Notwendigkeit einer globalen Reform. Alles sprach für eine Modernisierung der strategischen Doktrin bei gleichzeitiger Reduzierung der Truppenstärke und der Verteidigungsausgaben. Das nach ausführlichen Konsultationen verfasste Weißbuch der Verteidigung von 1994 ging aber nur vorsichtig in diese Richtung.

Anstelle des Drei-Kreise-Schemas zeichnete sich ein neuer strategischer Ansatz mit einem doppelten Postulat ab. Erstens sollte die konventionelle Verteidigung von der Nuklearabschreckung abgekoppelt werden und hauptsächlich der Machtprojektion außerhalb der Landesgrenzen dienen. Damit erhielt der dritte Kreis des alten Schemas Priorität. Das Ziel umfasste beim Heer ein Reservoir an Krisenreaktionskräften von 120.000 bis 130.000 Mann, wobei der Truppenumfang des Heeres damals 265.000 Mann betrug – 150.000

5 Günther Nonnenmacher, Auf dem Weg zur Berufsarmee, FAZ, 23. Februar 1996.

6 Heisbourg 2002, a.a.O. (Anm.3), S. 147f.

davon waren Wehrpflichtige⁷. Zweitens galt es, unter Berücksichtigung einer globalen Bedrohung der strategischen Interessen Frankreichs die Teilnahme an multilateralen und besonders europäischen Koalitionen zu unterstützen. Damit öffnete das Weißbuch von 1994 in zweierlei Hinsicht den Weg zur einer größeren Militärreform, ohne sich explizit dazu zu bekennen: durch die Professionalisierung der Armee, die früher oder später die logische Konsequenz der neuen strategischen Prioritäten sein würde, und durch die zwischen den Zeilen angekündigte Europäisierung bzw. die Multilateralisierung der französischen Verteidigungspolitik.

Die Umsetzung des Weißbuches scheiterte letzten Endes an zwei alten Dogmen der französischen Verteidigungspolitik: der allgemeinen Wehrpflicht und der Nuklearabschreckung. In der trügerischen Hoffnung, diese Dogmen geschickt umgehen zu können, enthielt die neue strategische Doktrin erstaunliche Lücken und Widersprüche, die in der militärischen Praxis kaum aufzuheben waren. Zwar sollte das Wechselspiel der nuklearen und konventionellen Kräfte neu formuliert werden. Über die zukünftige Rolle der *force de frappe* in einer für Außeneinsätze bereit gehaltenen Armee fehlte aber jegliche verbindliche Aussage. Im Zusammenhang mit der Aufstellung von multilateralen Koalitionskräften für die Verteidigung „strategischer Interessen“ wurde die Frage der politischen Autonomie Frankreichs ebenso wenig aufgegriffen, denn man zog zu den „vitalen Interessen“, deren Verteidigung weiterhin selbständige Kapazitäten erforderte, keine klare Trennungslinie. Die Inkohärenz der strategischen Planung spiegelte sich in der Streitkräftestruktur wider. Weil man die Wehrpflicht um jeden Preis behalten wollte, blieben die Erfolge der Reduzierungsbemühungen hinter dem Ziel zurück und der Modernisierungsprozess unvollständig. Letzteres zeigte sich in der Ausstattungs- und Ausrüstungspolitik, die den materiellen Anforderungen einer Interventionsarmee nicht gerecht wurde – eine halbherzige Reform also, die das Ergebnis politischer Halbherzigkeiten war.

2.1.3 Der „frühzeitige“ Aufbruch zur Abschaffung der Wehrpflicht

Erst nach der Präsidentschaftswahl von 1995, die den Neogaullisten Jacques Chirac mit einer starken konservativen Mehrheit in der Nationalversammlung und im Senat an die Macht brachte, geschah der Durchbruch. Unmittelbar nach der Wahl berief der Präsident ein strategisches Komitee zur Erarbeitung einer Gesamtreform der französischen Verteidigung ein. An seinen Arbeiten nahmen alle zuständigen militärischen und zivilen Organe des Verteidigungsministeriums sowie externe Experten im Rahmen von Anhörungen teil. Die Ergebnisse der Beratungen wurden nicht veröffentlicht. Vielmehr fasste Jacques Chirac sie am 22. Februar 1996 in einer Fernsehansprache⁸ zusammen: „Unser Verteidigungsinstrument... ist völlig ungeeignet und kann nicht wirklich effizient die Missionen wahrnehmen, die ihm zustehen.“ Der Präsident fuhr fort: „Was ich heute will, ist eine

7 Bei einer Wehrpflichtdauer, die mit Gesetz vom 4. Januar 1992 auf 10 Monate festgelegt wurde, konnten 65% eines Jahrgangs einberufen werden. Zahlen aus: Service national, année 1994, SIRPA-SN 1995, auch zitiert in: Heisbourg 2002, a.a.O. (Anm.3), S. 149.

8 Fernsehansprache des Präsidenten Chirac am 22. Februar 1996 (www.elysee.fr/disc). Zitiert auch in: Heisbourg, 2002, a.a.O. (Anm.3), S. 150.

Verteidigung, die wirksamer, moderner und zugleich weniger kostenaufwendig ist. Frankreich muss in der Lage sein, eine bedeutende Zahl an Kräften außerhalb der Landesgrenzen zu entsenden: 50 bis 60.000 Mann, und nicht 10.000 wie heute [...] Dies kann nur im Rahmen einer Berufsarmee erfolgen.“ Mit diesen nüchternen Worten verkündete Präsident Chirac der französischen Nation das Aus für die Wehrpflichtarmee und zog damit einen Strich unter diese immerhin zweihundert Jahre alte Militärtradition. Zugleich kündigte er eine umfassende Reform an. Die strategischen Prioritäten wurden unter den Stichworten Macht- und Kräfteprojektion einerseits, Europäisierung andererseits neu definiert. Als Voraussetzung für die Bekämpfung neuer Bedrohungen und Wahrnehmung weiterer internationaler Verpflichtungen müsste erstens die Professionalisierung der Streitkräfte erfolgen, und zwar bei gleichzeitiger Reduzierung des Truppenumfangs. Zweitens sollte die gesamte Ausrüstungspolitik überdacht werden, was nicht ohne Sanierung der Rüstungsindustrie geschehen konnte.

Diese Ankündigung wirkte wie ein Schock. Rückblickend erscheint die Reform von 1996 sicher nicht mehr so dramatisch wie ihre Ankündigung. Die Antwort Chiracs auf Krisenzustände in den Streitkräften entsprach nicht nur der Logik der im Weißbuch von 1994 enthaltenen Reformansätze. Vielmehr hatte eigentlich schon 1991 Mitterrands Entscheidung, im Golfkrieg keine Wehrdienstleistenden einzusetzen, die Wehrpflicht zum Sterben verurteilt. Damals schien ihr jede militärische Nützlichkeit abgesprochen, und diesen Schaden konnte in den Augen der Öffentlichkeit keine nachträgliche List wiedergutmachen, schon gar nicht der Notbehelf, einzelnen Wehrpflichtigen einen Freiwilligenvertrag für die Zeit des Einsatzes anzubieten.⁹ Mitterrands damaliger sozialistischer Verteidigungsminister Pierre Joxe erkannte die Tragweite des Präzedenzfalles und versuchte, in den darauf folgenden Jahren, immer wieder den Kurs zu korrigieren, indem er vorschlug, im ehemaligen Jugoslawien und bei den anderen Außeneinsätzen, an denen Frankreich teilnahm, auch Wehrpflichtige zu beteiligen. Vergebens: Er stieß im Kabinett auf vehemente Ablehnung. Der Zweifel wuchs noch, als 1992 auf Wunsch Mitterrands die Dienstzeit auf 10 Monate gesenkt wurde. Wozu konnte unter diesen Bedingungen die Wehrpflicht noch nutzen? Die halbherzigen Maßnahmen, die zwischen 1992 und 1995 zur Anpassung der verkürzten Wehrpflicht an die neuen strategischen Gegebenheiten eingeführt wurden, erwiesen sich als „Verschlimmbesserungen“. Für die Wahrnehmung militärischer Aufgaben beim Krisenmanagement war die Wehrpflicht zum Hindernis geworden, nachdem die Rekruten, deren Ausbildung Zeit, Geld und Personal absorbierte, dafür nicht als einsatzfähig galten. Praktisch war aus der gemischten Armee von 1994 eine Zwei-Klassen-Armee geworden. Letztendlich musste Jacques Chirac, ähnlich wie 1954 Pierre Mendès-France mit der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft, nur noch „die Leiche begraben“.

Außerdem brachte die Beibehaltung der Wehrpflicht Kosten mit sich, die in den Jahren 1992 bis 1995, als die Finanzlage für die französischen Streitkräfte ständig enger wurde, dazu zwangen, dringende Investitionen für die Machtprojektion und die Geräteausstattung zu verschieben, zu reduzieren oder zu streichen. Vor allem beim Heer, wo die

9 Louis Gautier, Mitterrand et son armée 1990-1995, Paris 1999, S. 286f. und S. 497, Anm. 40.

Soldaten quantitativ und qualitativ deutlich schlechter ausgerüstet waren als ihre Kameraden aus anderen europäischen Armeen, machten sich krasse Defizite in der Einsatzfähigkeit der Truppe bemerkbar.¹⁰ So erlangten Modernisierungsmaßnahmen zur adäquaten Ausstattung der Eingreiftruppen Priorität, was das finanzielle Argument gegen die Wehrpflicht indirekt verstärkte.

Neben den Veränderungen der internationalen strategischen Großlage und neben den materiellen Zwängen spielte im Reformprozess der französischen Armee ein drittes Element eine nicht zu unterschätzende Rolle: der Annäherungswunsch an die NATO. Parallel zu den Arbeiten des strategischen Reformkomitees wurde das Verhältnis Frankreichs zur NATO erstmals seit 1966 offen angesprochen. Beim Neujahrsempfang des Präsidenten für den Quai d'Orsay verkündete Jacques Chirac Ende 1995 vor den verblüfften Diplomaten, Frankreich werde sich aktiv an der NATO-Reform beteiligen.¹¹ Diese Entscheidung hatte zur Folge, dass fast dreißig Jahre nach dem Austritt Frankreichs aus der militärischen Integration französische Offiziere wieder im Militärausschuss des Bündnisses saßen. Auf der Basis dieser Annäherung sollte Frankreich von nun an bei den unter NATO-Oberbefehl geführten Einsätzen – beispielhaft in Bosnien und im Kosovo – als volles NATO-Mitglied integriert werden. Als Voraussetzung musste es sich aber erst einmal in seinen Streitkräfteplanungen an den neuen NATO-Vorgaben orientieren, wie sie im strategischen Konzept von 1991 dargestellt waren.¹² Diese machten, ausgehend von der Professionalisierung, eine radikale Umstrukturierung der französischen Streitkräfte erforderlich.

Mit einem bis ins Jahr 2015 reichenden Planungshorizont sah die Militärreform von 1996 folgende Streitkräftestruktur vor: 136.000 Heeressoldaten mit 420 schweren Panzern; 45.500 Marinesoldaten mit 81 Schiffen, davon ein bis zwei Flugzeugträgern, und sechs nukleargestützten Jagd-U-Booten; 63.000 Soldaten der Luftwaffe mit 300 Kampfflugzeugen von Typ Rafale und 16 Versorgungsflugzeugen. Die Reform erforderte eine Schrumpfung der Bodentruppen um 40% und die Auflösung eines Drittels der französischen Regimenter. Sie sollte bis Dezember 2002 durchgeführt werden. Zur Abschaffung der Wehrpflicht wurde nichts Näheres gesagt. Erst ein paar Monate später traf das Parlament indirekt und ohne großen Widerspruch die entsprechende Entscheidung, indem es das militärische Programmgesetz für 1997 bis 2002 verabschiedete. Um die wirtschaftlichen und sozialen Konsequenzen der Reform zu mildern und betroffenen Soldaten wie Regionen eine zweite Chance zu geben, finanzierte der Staat in Höhe von ca. 2 Milliarden einen allgemeinen Begleitfonds für die Professionalisierung der Streitkräfte und einen Hilfsfond zur industriellen Umstellung.¹³ Damit wurde dem Mythos der Grande Armée ein Ende gesetzt.

10 Nonnenmacher, 1996, a.a.O. (Anm. 5).

11 Gautier, 1999, a.a.O. (Anm. 9), S. 82-85.

12 Jean-Pierre Froehly / Klaus Wurpts, Bereit für die Krisen? Französische und deutsche militärische Fähigkeiten im Vergleich, in: Dokumente Nr. 6, 2001, S. 454-463.

13 Alle Zahlenangaben in diesem Absatz aus: Heisbourg, 2002, a.a.O. (Anm.3), S. 150f.

2.1.4 Der 2003 erreichte Stand

Welche vorläufige Bilanz kann man Ende 2003 aus der französischen Wehrreform von 1996 ziehen? Auf den ersten Blick entspricht das Gesamtbild den Zielsetzungen. Die Fristen wurden eingehalten. Im Dezember 2001 wurde der letzte Wehrdienstleistende entlassen. Seitdem besteht die Armee nur noch aus Berufssoldaten. Die neue Streitkräftestruktur wurde damit schon 2002 Realität – gut ein Jahr vor dem geplanten Datum. In den vom letzten Wehrstrukturgesetz erfassten Jahren 1997-2002 ist die Gesamttruppenstärke um 30 % auf 339 884 gesunken.¹⁴ Somit hat sich das Militär einer Modernisierung unterworfen, die in keinem anderen reformbedürftigen Ressort des Staatsapparats ihresgleichen fand. Das Ziel wurde entgegen anderslautenden Behauptungen ohne Überschreitung des geplanten Budgets erreicht.¹⁵

Das Bild der Streitkräfte hat dadurch nicht gelitten, wie Umfrageergebnisse belegen. Darin beschreiben 78 % der Befragten ihren Eindruck von den Streitkräften als „sehr gut“ oder „gut“.¹⁶ Die Wiedereinführung der allgemeinen Wehrpflicht, die nur auf unbegrenzte Zeit suspendiert ist, wurde im Präsidentschaftswahlkampf 2002 nicht thematisiert. Allein der ehemalige Verteidigungsminister Jean-Pierre Chevènement forderte eine aktivere Reservistenpolitik, damit im Falle einer terroristischen Bedrohung strategische Punkte auf dem nationalen Territorium gesichert werden könnten.¹⁷

Mit der Professionalisierung der Streitkräfte verband sich – entgegen den Erfahrungen in anderen Staaten – eine personelle Erneuerung (34.268 Soldaten wurden 2002 eingestellt, 29.784 verließen die Streitkräfte), Verjüngung (Durchschnittsalter der Soldaten: 32,9 und der Soldatinnen: 28,5¹⁸) und Feminisierung (11,4 % heute statt knapp 8 % im Jahre 1996).¹⁹ Parallel dazu stieg der Anteil der Zivilbediensteten auf 19 % (13 % im Jahr 1996). Im Verteidigungsbereich ist heute jeder fünfte Mitarbeiter ein Zivilist. Dies ist keine französische Besonderheit, sondern ein typischer Umstellungseffekt: In einer Armee, deren Gesamtumfang durch den Verzicht auf Wehrpflichtige geschrumpft ist, werden die Unterstützungsaufgaben an Zivilisten gegeben, um die rein militärischen Aufgaben in den Händen der Berufssoldaten zu belassen. Dennoch spiegelt diese Entwicklung nur einen Teilaspekt der Realität wieder. Wenn die Professionalisierung ein unstrittiger Erfolg gewesen ist, machte sie nicht allein die Reform aus. Diese umfasst auch die Rationalisierung der Rüstungspolitik sowie die Modernisierung der Militärdoktrin, worauf hier jedoch nur beiläufig eingegangen wird.

14 Darunter: 37.698 Offiziere, 197.080 Unteroffiziere, 87.516 gemeine Soldaten und 17.590 Freiwillige. Dazu kommen 93.427 Zivilisten. Die Gesamtstärke der Streitkräfte beträgt 433.311 (Gendarmerie mit einem Gesamtpersonal von 94.810 einbezogen).

15 Heisbourg, 2002, a.a.O. (Anm.3) S. 152-153.

16 Zitiert nach: Wehrpflicht oder Berufsarmee? In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13. März 2002.

17 Ebenda.

18 1997 betrug das Durchschnittsalter jeweils 34,2 und 32,3 Jahre.

19 Bilan social des armées 2002, www.defense.gouv.fr, s. auch Jacques Isnard, L'armée française et sa „révolution“ culturelle, Le Monde, 10. Juli 2003.

2002 wurden 97% des für die Berufsarmee vorgesehenen Personalumfangs erreicht. Das Heer zählte 131.103 Soldaten, geplant waren 135.000. Ein ähnliches Verhältnis herrschte in der Luftwaffe und der Marine. In kurzer Zeit haben sich die Streitkräfte zur größten Beschäftigungszentrale Frankreichs entwickelt: Jährlich erfordert die neue Berufsarmee ca. 27.500 Soldaten, d. h. ca. 10% der auf dem Arbeitsmarkt vorhandenen Personalressourcen in den betroffenen Altersgruppen.²⁰ Das Ausbildungsniveau der Rekruten liegt im Durchschnitt zwar nicht so hoch, wie es vorher in der Wehrpflichtarmee der Fall gewesen war. Allerdings darf man nicht vergessen, dass die Qualität der Rekruten damals Konsequenz eines strengen Ausleseverfahrens war, bei dem ein Drittel jedes Jahrgangs wegen Untauglichkeit ausschied. Nun befindet sich das Militär auf dem Arbeitsmarkt in Konkurrenz zu allen anderen Akteuren des wirtschaftlichen Lebens. Ob es ihm in Zukunft immer gelingen wird, genügend qualifizierte Soldaten heranzuziehen und zu behalten, bleibt bei den derzeitigen Arbeits- und Besoldungsbedingungen dahingestellt.²¹ Sollten die Berufssoldaten in ihrem Dienst einen Beruf wie jeden anderen sehen und ähnliche Erwartungen an Arbeitszeit und Vergütung wie das Personal in der zivilen Arbeitswelt hegen, hätte dies negative Auswirkungen auf die Attraktivität der militärischen Laufbahn, wenn es zu keinen Besoldungsanhebungen käme.

Inzwischen sind Krisenerscheinungen moralischer und psychologischer Art, die auf dieses Grundproblem einer Berufsarmee hinweisen, schon aufgetreten. Eine Verunsicherung der Soldaten über ihre *raison d'être* in dem neuen professionellen Rahmen begleitete den Übergang zur Berufsarmee. So artikulierten sich die Repräsentativräte von Heer, Luftwaffe, Marine, Gendarmerie plötzlich wie gewerkschaftsähnliche Vertretungen, in denen Forderungen nach höherer Besoldung und kürzerer Arbeitszeit erhoben wurden. Wenn schon die Dienstzeiten der Soldaten aus nahe liegenden Gründen nicht der 35-Stunden-Woche angepasst werden konnten, so wollten sie doch wenigstens einen spürbaren finanziellen Ausgleich erhalten.²²

Eine Premiere bildete im Winter 2001/02 der Streik der Gendarmerie, die in Uniform auf die Straße ging. Allerdings muss hinzugefügt werden, dass die Probleme der Gendarmerie nicht in erster Linie aus der Abschaffung der Wehrpflicht resultierten. Denn anders als in den übrigen Teilstreitkräften war hier der Gesamtanteil der Berufssoldaten über Jahre hinweg gestiegen.²³ Vielmehr war dieses Unbehagen auf das antiquierte Generalstatut des Militärs, insbesondere auf die überholten Dienstvorschriften für das uniformierte Personal zurückzuführen.²⁴ Kurzfristig sah sich jedoch der damalige Verteidigungsminis-

20 Robert Carmona, *Défense en France. La loi de programmation militaire 2003-2008*, in: *Défense Nationale*, Nr. 59, März 2003, S. 158-162.

21 Jean-Claude Roqueplo, *L'identité militaire française et les paradoxes de la professionnalisation*, in: *Défense Nationale*, Nr. 59, März 2003, S. 127-137; Dominique Conort, *Les ressources humaines: les défis de la professionnalisation*, in: *Défense Nationale*, Nr. 52, 14. Juli 1996.

22 Wehrpflicht oder Berufsarmee? Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13.3.2002.

23 Der Anteil der Wehrpflichtigen bei der Gendarmerie lag bei 13% vor der Reform, vgl. Heisbourg, 2002, a.a.O. (Anm. 3), S. 153.

24 Über deren notwendige Reform denken zur Zeit verschiedene Expertengruppen nach, die von der neuen Verteidigungsministerin Alliot-Marie eingesetzt wurden.

ter Richard gezwungen, den Protest mit einem Zusatzprogramm von 433 Millionen zur Verbesserung der materiellen Situation des Militärs zu mildern. Dies geschah in Form von Sondervergütungen, beispielsweise für Alarmfälle, oder von Treueprämien für besonders qualifizierte Fachleute. Damit wollte man es im Namen des Einheitsprinzips unter den Staatsbediensteten vermeiden, die Gehaltsstrukturen des übrigen öffentlichen Dienstes anzutasten.

Das Wehrstrukturgesetz für 2003-2008 geht einen Schritt weiter und sieht zusätzliche Anreize und Treueprämien vor, die aus einem umfangreichen Konsolidierungsfonds zur Professionalisierung in Höhe von 572,58 Millionen finanziert werden sollen, ebenso wie begleitende Maßnahmen zur Unterstützung der geographischen und beruflichen Mobilität.²⁵ Dabei wird auf die Aus-, Weiter- und Fortbildung der Rekruten großen Wert gelegt, ohne die es nicht möglich ist, den Bedürfnissen einer Berufsarmee zu entsprechen. Um junge und kompetente Kräfte heranziehen zu können, muss die Armee diesem Personal nicht nur eine solide Ausbildung als Voraussetzung für die Ausübung militärischer Funktionen, sondern auch faire Chancen für eine spätere Rückkehr ins zivile Leben anbieten, sei es in Form einer zweiten Karriere oder einer angemessenen Rente. Beide sind vom Niveau der erworbenen Kompetenzen abhängig. Letzteres gewinnt für das französische Militär im Kontext der im Frühjahr 2003 beschlossenen Rentenreform an Bedeutung. So hat sich das Verteidigungsministerium dafür eingesetzt, dass die in einem Beamten- oder Angestelltenverhältnis stehenden Berufssoldaten als Teil des öffentlichen Dienstes die allgemeinen Anforderungen zur Rentenfinanzierung und Rentenkonsolidierung mittragen, in Hinblick auf die Besonderheiten der militärischen Karriere (Kürze, Risiko, permanente Einsatzbereitschaft) aber weiterhin über einen Sonderstatus verfügen. Auf Dauer kann die Personalpolitik des Verteidigungsministeriums sich nicht auf finanzielle Zugeständnisse an die Soldaten beschränken, ohne das gesamte Verteidigungsbudget zu Ungunsten anderer Posten wie den Ausstattungs- und Beschaffungsetats zu belasten. Ein effizienterer Umgang mit zivilen und militärischen Personalressourcen durch modernes Management wird angestrebt. In dieser Perspektive hat das Ministerium schon 1998 eine Kommission zur Verwaltungsmodernisierung gebildet, in der Ansätze zur Umsetzung des New Public Management (NPM) bearbeitet werden.²⁶

Mit der Professionalisierung hat sich die Krisenreaktionsfähigkeit der französischen Streitkräfte erheblich verbessert, weil jetzt ein größeres und zugleich flexibleres Reservoir an einsatzfähigen Kräften zur Verfügung steht. Zur Zeit sind das bei einem Gesamtumfang von 245.000 Soldaten (ohne Gendarmerie) etwa 80.000 Mann. Frankreich ist somit in der Lage, für die Dauer eines Jahres mit etwas mehr als 30.000 Soldaten an Einsätzen im Ausland teilzunehmen, wobei die einzelnen Soldaten innerhalb dieser Zeit ausgewechselt werden. Sollte es notwendig sein, wesentlich längere oder gleichzeitig mehrere Kampfeinsätze durchzuführen, sind weitere Ausfall- und Austauschgründe zu berücksichtigen. Deshalb wird der Umfang für längere Einsätze in weit entfernten Einsatzgebiete

25 Robert Carmona, 2003, a.a.O. (Anm. 20).

26 François Roussely, *Réforme de l'État et réforme de la défense*, in: *Défense Nationale*, Nr. 52, 14 Juli 1996.

ten mit 20.000 Soldaten angegeben.²⁷ Damit ist der Hauptzweck der Reform erfüllt. Außerdem bilden seit der Reform die für Auslandseinsätze verfügbaren Kräfte sogenannte kohärente Module in Bereitschaft. Dadurch verkürzt sich die Bereitstellungsphase entscheidend, vor allem im Personalbereich. Bei der Einsatzbereitschaft des militärischen Geräts kommt es indes noch zu Engpässen, weil die bisher durch Wehrpflichtige geleisteten Instandsetzungsarbeiten noch nicht vollständig kompensiert wurden.

Was die Rüstungspolitik angeht, ist die Reform bis jetzt über eine mangelnde Budgetierung gestolpert. Das Budget trägt in seinem Umfang und in seiner Aufteilung dem Zweck, die Interventionsfähigkeit zu verbessern, nicht genügend Rechnung. Hierfür ist der Anteil der Investitionen im Verteidigungshaushalt zu gering. Was soll aber eine *force de projection*, wenn ihre Soldaten wegen qualitativ und quantitativ unzureichender Ausrüstung nicht in der Lage sind, effektiv zu intervenieren? Die finanzielle Ausstattung des Rüstungspostens lag im militärischen Programmgesetz für die Periode von 1997 bis 2002 deutlich unter den Erfordernissen. Hinzu kommt, dass sich die staatliche Rüstungsindustrie seit mehreren Jahren in einer Umstellungskrise befindet²⁸ und meistens nur mit Verzögerung ihre Aufträge erfüllt, ganz zu schweigen von den inzwischen als normal betrachteten Überschreitungen der geplanten Budgetierungen, die beim Bau des Flugzeugträgers Charles-de-Gaulle besonders ins Gewicht fielen.

Anders als in benachbarten Ländern wurden in Frankreich erst nach 1992 drastische Kürzungen im Wehretat vorgenommen – zu einer Zeit also, in der geostrategische Analysen schon neue Gefahrenherde erkennen ließen. Die Defizite in der Ausstattungs- und Ausrüstungspolitik der französischen Streitkräfte sind daher nicht auf eine Fehleinschätzung der internationalen Lage zurückzuführen, sondern auf eine bewusste Praxis der Jahre 1992-1995, die als dringender angesehenen Modernisierungsmaßnahmen anderer Ressorts aus dem Verteidigungsetat zu finanzieren. Heute sieht die Finanzlage noch schlechter aus, weil die Professionalisierung vor allem Personalkosten verursacht hat, die 1996 in den Planungen unterschätzt worden waren. Die seit 2002 amtierende Regierung Raffarin sieht sich daher gezwungen, einer doppelten Herausforderung zu begegnen. Einerseits muss sie diese Sonderausgaben decken. Andererseits muss der Titel V (Ausrüstung, Material, Waffen...) quantitativ und strukturell besser dotiert werden, wenn für die Ausrüstung der „Armee 2015“²⁹ Versäumnisse vergangener Jahre ausgeglichen werden sollen.

Die Forderung, gleichzeitig in Mobilität, Führung und Aufklärung, Kampfkraft und Interoperabilität zu investieren, lässt Lücken bestehen, die vor allem dann von Bedeutung

27 Vgl. Heisbourg, 2002, a.a.O. (Anm.3), S. 158.

28 Vgl. Pierre Dussauge / Christophe Cornu, *L'industrie française de l'armement: Coopérations, restructurations et intégration européenne*, Paris 1998.

29 „Armee 2015“ ist das Rahmendokument, das als langfristiger Planungshorizont für die französischen Streitkräfte maßgebend ist: <http://www.defense-gouv.fr>. Zum detaillierten Inhalt s. Jean-Claude Mallet, *Stratégie et modèle d'armée 2015*, in: *Défense Nationale*, Nr. 52, 14 Juli 1996. Eine kritische Analyse von „Armée 2015“ befindet sich in: Serge Vinçon, *Rapport sur le projet de loi de programmation militaire*, in: *Défense Nationale*, Nr. 59, Februar 2003, S. 135-144.

sind, wenn Frankreich seinen traditionellen Vorstellungen von der Unabhängigkeit in der Planung und Durchführung von Auslandseinsätzen folgen möchte. Trotz einer erhöhten Einsatzbereitschaft bleibt die Verlegbarkeit der französischen Truppen wegen der Defizite beim See- sowie beim Lufttransport mangelhaft, wo es insbesondere bei der Luftbetankung hapert. Es fehlen Fregatten im Schiffsverband des Flugzeugträgers Charles-de-Gaulle, um dessen Einsatz in einer Kriegszone ausreichend abzusichern. Daher war seine Beteiligung an „enduring freedom“ nur mit der Unterstützung durch US-Fregatten möglich.

Seit 2001 verfügt Frankreich über eine verlegbare integrierte Befehlszentrale der Teilstreitkräfte, die für ihre Kommunikation im Ausland auf das Satellitennetz Syracuse zurückgreifen kann. Die Fähigkeiten zur strategischen Aufklärung sind jedoch immer noch auf die beiden Satelliten für optische Beobachtung Helios I beschränkt, die 2004 durch das System Helios II mit der Fähigkeit zur Infrarot-Aufklärung ersetzt werden sollen. Die bisherige weltraumgestützte Aufklärung wird noch von Entscheidungen aus den 1980er Jahren bestimmt und ist weder auf die heutigen Bedürfnisse französischer Auslandseinsätze zugeschnitten noch für die Anforderungen an gemeinsame europäische Einsätze ausreichend.³⁰ Erhebliche Defizite werden mit Blick auf Kampfhubschrauber, Präzisionswaffen, smart bombs und Cruise missiles angemeldet. Gewiss gab es seit dem Bosnienkrieg bei der Interoperabilität große technische Fortschritte, aber in den militärpolitischen Bereichen blieben Defizite bestehen, weil sich Frankreich nicht kontinuierlich an den NATO-Planungen beteiligt. Es ist deshalb bei gemeinsamen Einsätzen gezwungen, sich den Planungen und Vorbereitungen der anderen Bündnismächte anzupassen. Unvermeidlich kommt es dabei zu Spannungen auf politischer und militärischer Ebene.

Hinter der Fassade einer Erfolgsgeschichte birgt also die Wehrreform von 1996 das Problem ihrer langfristigen Finanzierung. Dementsprechend bemüht sich die Verteidigungsministerin Michèle Alliot-Marie im Kabinett Raffarin, eine Anhebung der Ausgaben auf drei Prozent des Bruttoinlandsproduktes zu realisieren. Dies zu leisten ist aber in Frankreich wie in den meisten europäischen Staaten ein strukturelles Problem geworden, weil die Öffentlichkeit wenig Verständnis dafür aufbringt, dass die EU als Weltakteur eine globale militärische Rolle übernehmen soll und die dafür notwendigen Anstrengungen zu Lasten innenpolitischer Aufgaben gehen. Die Franzosen waren in der Vergangenheit relativ klaglos bereit, hohe finanzielle Opfer für die Verteidigung zu bringen. Seitdem die Ausrichtung der Verteidigungspolitik jedoch zunehmend europäischer und internationaler wird, ohne dass der Bezug zu den vitalen Interessen Frankreichs deutlich erkennbar ist, wie 2002/03 im Vorfeld des Irakkrieges, könnten in Zukunft größere Vorbehalte zutage treten.

³⁰ Heisbourg, 2002, a.a.O. (Anm.3), S. 161.

2.2 Deutschlands halbherzige Wehrreformen

2.2.1 Ausgangslage: deutsche Vereinigung und Erlangung der vollen Souveränität

Mit der deutschen Vereinigung am 3. Oktober 1990 war eine paradoxe Situation entstanden. Einerseits erlangte die Bundesrepublik Deutschland volle Souveränität, andererseits wurde dies nur durch ihren neuerlichen vertraglichen Verzicht auf Erwerb, Produktion und Besitz von ABC-Waffen sowie durch die Zusicherung, bis Ende 1994 ihre Streitkräfte auf 370.000 Mann zu reduzieren, möglich. Am 2. Oktober 1990 hatten dem Kommando der Bundeswehr noch knapp 495.000 Mann unterstanden. Ab dem Tag danach hatte sie nicht nur die Reduzierung in die Wege zu leiten, sondern auch die Auflösung der 90.000 Soldaten umfassenden Nationalen Volksarmee (NVA) der untergegangenen DDR sicherzustellen. Dabei wollte sie 18.000 politisch unbedenkliche Soldaten dieser – bis dahin gegnerischen – Armee in die eigenen Reihen integrieren und eigene Strukturen in den neuen Bundesländern etablieren. Gleichzeitig wurde es erforderlich, zahlloses militärisches Gerät vor allem der NVA auszumustern, zu verschrotten oder an Drittstaaten zu veräußern sowie zahlreiche Liegenschaften aufzulösen, teilweise zu dekontaminieren und umzuwidmen. Dies alles zu bewältigen, erforderte auf den zivilen und militärischen Ebenen der Bundeswehr enorme Kraftanstrengungen. Der Um- und Rückbau der Streitkräfte musste zwar nicht mehr in ständiger Alarmbereitschaft geleistet werden, die mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes hinfällig geworden war. Allerdings waren zu Beginn dieser Bemühungen noch über 300.000 Soldaten der Westgruppe der Roten Armee in den neuen Bundesländern stationiert, deren Rücktransport erst bis zum 31. August 1994 abgeschlossen sein sollte. Da damals ein Rückfall der Sowjetunion oder später Russlands in konfrontatives Denken nicht auszuschließen war, wären unter Umständen feindliche Streitkräfte im eigenen Land gewesen. Diese Besorgnis dürfte es den Angehörigen der Bundeswehr nicht erleichtert haben, ihre Arbeit zu verrichten.

In jener Umbauphase hatte niemand die Absicht, obendrein noch die Personalstruktur der Streitkräfte zu reformieren. Vielmehr wurden weiterhin Wehrpflichtige eingezogen und ausgebildet. Begründet wurde dies nicht nur mit traditionellen Erklärungen wie der Sicherung der Aufwuchsfähigkeit für den Fall eines Krieges und der gesellschaftlichen Einbindung der Streitkräfte, sondern mit einem neuen Argument: Die damalige Bundesregierung von CDU/CSU und FDP sah in Übereinstimmung mit der SPD in der Wehrpflicht eine Schlüsselfunktion zur Integration der jungen Menschen aus den neuen Bundesländern.

Allerdings zeigte sich sehr bald, dass sich die Aufgaben der Bundeswehr nicht nur durch den Wegfall des Ost-West-Konflikts grundlegend ändern würden. Während des II. Golfkrieges hatte sich die Bundesregierung 1990/91 noch den Wünschen, Militäreinheiten an den Golf zu entsenden, unter Verweis auf eine enge Auslegung des Artikels 24, Absatz 2 GG entziehen können. Doch blieb Deutschland in diesem Krieg keineswegs neutral, sondern leistete logistische Unterstützung für die USA, die ihre hiesigen Luftwaffenbasen und die deutschen Häfen nutzten. Außerdem entsandte die Bundesmarine schon frühzeitig Kriegsschiffe ins östliche Mittelmeer, zugleich verlegte die Luftwaffe im Rahmen der Mobilien Eingreiftruppe der NATO ebenfalls noch vor Beginn des „Wüstensturms“ eine Jagd-

bomberstaffel mit 18 Alpha Jets nach Erhac im Südosten der Türkei. Schließlich zahlte die Bundesregierung zweistellige Milliardenbeträge in die alliierte Kriegskasse.

Nach dem Waffenstillstand fuhren sogar Minensuchboote der Bundesmarine in den Persischen Golf. Darüber hinaus beteiligten sich deutsche Flugzeuge an den UNO-Inspektionen im Irak. Diese teils humanitär, teils friedensfördernd zu deutenden „Out-of-area“-Einsätze wurden von der deutschen Öffentlichkeit positiv bewertet.³¹ Das ermunterte den 1992 ins Amt gekommenen Verteidigungsminister Rühe (CDU) zu weiteren Verpflichtungen dieser Art: ab Mai 1992 im Rahmen von UNTAC in Kambodscha mit rund 150 Sanitätssoldaten, ab August 1992 mit einer Luftbrücke und 120 Luftwaffensoldaten und danach ab August 1993 mit 1.700 Angehörigen des Heeres und 600 Marinesoldaten bei der UNOSOM II-Mission in Somalia.³²

Bezug nehmend auf diesen Einsatz sowie weitere Beteiligungen der Bundeswehr an out-of-area-Missionen erhoben die Bundestagsfraktionen von FDP und SPD Organstreitklagen vor dem Bundesverfassungsgericht, um klären zu lassen, ob und unter welchen Bedingungen derartige Aktionen durch das Grundgesetz gedeckt seien. Das Bundesverfassungsgericht legte am 12. Juli 1994 mit einer äußerst knappen Mehrheit seines Zweiten Senats dieses dahingehend aus, dass „auch Bündnisse kollektiver Selbstverteidigung ... Systeme gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne von Art. 24 Abs. 2 GG sein (können), wenn und soweit sie strikt auf die Friedenswahrung verpflichtet sind“³³. Damit waren sowohl Einsätze im Rahmen der Vereinten Nationen wie im Rahmen der NATO höchststrichtrichlerlich legitimiert. Das Gericht entschied darüber hinaus, für derartige Einsätze sei eine „grundsätzlich vorherige – konstitutive Zustimmung des Deutschen Bundestages einzuholen“³⁴. Ob dafür eine qualifizierte Mehrheit erforderlich sei, wollten die Richter dem Gesetzgeber nicht vorschreiben.

Rühe hatte am 4. April 1994 – dem Karlsruher Urteil vorgehend – ein Weißbuch vorgelegt, das im Zusammenhang mit der Aufgabenerweiterung der Bundeswehr erstmals die Begriffe „Hauptverteidigungskräfte“ und „Krisenreaktionskräfte“ als Unterscheidungsmerkmal für den Präsenzgrad bestimmter Teile des Heeres,³⁵ aber auch für eine Aufgabenteilung verwandte.³⁶ Diese präziserte er wenige Tage nach der Urteilsverkündung in einer „Konzeptionellen Leitlinie“ für die Bundeswehrplanung.³⁷ Ihr ist zu entnehmen, in welchem Umfang Verbände des Heeres, der Luftwaffe und der Marine den Krisenreaktionskräften zugeordnet werden, damit sie insgesamt eine Mindestgröße von 50.000 Mann

31 Vgl. Hans-Viktor Hoffmann, *Demokratisches Meinungsbild in Deutschland zur Sicherheits- und Verteidigungspolitik* 1993, Strausberg 1994, S. 148ff. insbes. Tabelle mit Daten für 1991 – 1993 auf S. 150.

32 Alle Zahlen nach www.bundeswehr.de/im_einsatz/einsatz_grundlagen/geschichte.html

33 Leitsätze zum Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994, Ziffer. 5 b).

34 Leitsätze zum Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994, Ziffer 3 a).

35 Bundesministerium der Verteidigung (Hg.), *Weißbuch 1994 zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage und Zukunft der Bundeswehr*, Bonn 1994, (im folgenden: *Weißbuch 1994*), Ziffer 612.

36 *Weißbuch 1994*, a.a.O. (Anm. 35), Ziffern 617 und 618.

37 *Konzeptionelle Leitlinie*, zit. nach BPA Stichworte zur Sicherheitspolitik 9/94, S. 45, Hervorh. im Text.

erhalten.³⁸ Dabei wird betont, die Forderung an Verfügbarkeit und Professionalität verlange, dass sie „überwiegend aus Zeit- und Berufssoldaten bestehen.“ Die „Leitlinie“ lässt aber den Dienst von Wehrpflichtigen in diesen Einheiten zu, „wenn sie sich bei Dienstantritt bereit erklären, für alle Krisenreaktionsaufträge zur Verfügung zu stehen“ und „mindestens zwölf Monate dienen“³⁹. Sofern sie diese freiwillige Verpflichtung für nicht mehr als 23 Monate eingehen, werden sie – trotz einer während dieses Dienstabschnittes wesentlich besseren Vergütung – weiterhin als „Wehrpflichtige“ geführt.

Demgegenüber weist sie Wehrpflichtige im bis dahin üblichen Sinne den „Hauptverteidigungskräften“ zu und senkt deren Grundwehrdienstzeit von 12 auf 10 Monate.⁴⁰ Durch Ausdehnung des Wehrpflichtbegriffs auf freiwillig Längerdienende sollten die Wehrdienstleistenden als Scharnier zwischen den beiden Teilen der Truppe fungieren. Damit wollte man das Entstehen einer Zwei-Klassen-Armee oder die Aufspaltung der Streitkräfte in eine Interventionsarmee und eine Heimatschutztruppe verhindern, nicht zuletzt, um für Zeit- und Berufssoldaten den Dienst bei den Hauptverteidigungskräften nicht unattraktiv werden zu lassen. Allerdings geschah dies de facto doch über die unterschiedliche Ausstattung der beiden Truppenteile. Dort, wo es gefährliche Einsätze erforderten, musste die Bundeswehr mit modernem und funktionsfähigem Gerät ausgerüstet sein, und dort, wo der reguläre Übungsbetrieb stattfand, wurde es Ausbilden und Rekruten zugemutet, mit dem vorhandenen Material zurecht zu kommen, das kaum noch erneuert werden konnte. Dieses Auseinanderdriften war zum einen dem Erfordernis geschuldet, mit den Krisenreaktionskräften ab Ende 1995 in Form des deutschen IFOR-, später SFOR-Kontingentes in Bosnien-Herzegovina, und ab Mitte 1999 zusätzlich im Rahmen von KFOR im Kosovo sehr umfangreiche und langwierige Einsätze zu leisten, zum anderen der Tatsache, dass die Haushaltslage zu Einsparungen bei den Neubeschaffungen und Instandhaltungsmaßnahmen zwang.

Letzteres hängt mit der öffentlichen Stimmungslage zusammen, die mit dem Wegfall der Bedrohung eine Friedensdividende erwartete und keine Steigerung der Rüstungsausgaben. Schon dass es trotz einer nominellen Reduzierung des Bundeswehrumfangs um ein Drittel keine ähnlich starke Absenkung des Verteidigungshaushaltes gab, konnte nur schwer vermittelt werden.⁴¹ Volker Rühe, der Generalsekretär der CDU gewesen war, bevor er 1992 Verteidigungsminister wurde, kannte die Meinungsumfragen und setzte sich daher kurz nach seinem Amtsantritt für einen „eigenständigen Sparkurs“ ein.⁴² Dieser genügte zwar dem Finanzminister noch nicht, ging jedoch manchen Verteidigungsplanern auf der Hardthöhe schon zu weit.⁴³ In dieser Zeit wurde die Politik, den Vertei-

38 Wenig später wurde die Größe der Krisenreaktionskräfte bei 53.600 Mann festgeschrieben.

39 Konzeptionelle Leitlinie, a.a.O. (Anm. 37), S. 46.

40 Konzeptionelle Leitlinie, a.a.O. (Anm. 37), S. 46.

41 Vgl. Christian Holst, Einstellungen zur Bundeswehr in der Bevölkerung in Ost- und Westdeutschland in drei Umfragen 1992 und 1993, Universität Bamberg 1995, S. 13ff.

42 Vgl. Hans-Viktor Hoffmann, Demoskopisches Meinungsbild in Deutschland zur Sicherheits- und Verteidigungspolitik 1992, Waldbröl 1993, S. 174.

43 Vgl. DER SPIEGEL, Nr.12, 1993, S. 84.

gungshaushalt kontinuierlich leicht abzusenken, um Mittel für andere Politikfelder zu gewinnen, vom Bundestag unterstützt; die damaligen Oppositionsparteien SPD, Bündnis90/Grüne und PDS traten sogar für weiter gehende Haushaltskürzungen ein. Infolgedessen sank während Rühes Amtszeit auch der Umfang der Bundeswehr von den anfangs vorgesehenen 370.000 auf 338.000 Soldaten. Dieser Abbau konnte angesichts des zunehmenden Bedarfs für Kriseneinsätze nur zu Lasten der Hauptverteidigungskräfte erfolgen, was einen überproportionalen Rückgang bei den Plätzen für Wehrpflichtige zur Folge hatte. Daher sollte die Kürzung des Grundwehrdienstes vor allem der Wehrgerechtigkeit dienen.

2.2.2 Motive für eine umfassende Strukturreform

Während der 1990er Jahre wandelte sich bis zum Ende der Regierung Kohl das Aufgabenspektrum der Bundeswehr stark. Gleichzeitig nahm der Umfang der Streitkräfte erheblich ab. Jedoch wurde ihre Personalstruktur nur zögerlich an die neue Situation angepasst, während ihre materielle Ausstattung mangels finanzieller Handlungsspielräume veraltete.

Deutschland strebte seit der Vereinigung einen ständigen Sitz im Weltsicherheitsrat an. Daher konnte und wollte es sich Anforderungen der UNO, an klassischen peace keeping Missionen, aber auch an robusten Einsätzen teilzunehmen, nicht mehr entziehen. Dies verlangte ein personalpolitisches Umdenken. Solange ein großer Anteil der knapper gewordenen Haushaltsmittel für Personal aufgewandt werden musste, das für die neuen Aufgaben nicht eingesetzt werden konnte oder durfte, standen diese Mittel für Ersatzbeschaffung oder für durch die veränderten Aufgaben erforderlich gewordene Geräte wie z.B. weit reichende Transportflugzeuge nicht mehr zur Verfügung. Gleichzeitig stellte die Gesellschaft, vor allem die Jugendlichen, der Sinn der Wehrpflicht in zunehmendem Maße in Frage. Dies ist nicht zuletzt an der Zunahme der Zahl der Kriegsdienstverweigerer abzulesen, die während der 1990er Jahre bald ein Drittel der Rekrutierungsjahrgänge erreichte. Daher mahnte der damalige Bundespräsident Roman Herzog schon auf der Kommandeurtagung der Bundeswehr im November 1995: „Die Wehrpflicht ist ein so tiefer Eingriff in die individuelle Freiheit des jungen Bürgers, dass ihn der demokratische Rechtsstaat nur fordern darf, wenn es die äußere Sicherheit des Staates wirklich gebietet. ... Ihre Beibehaltung, Aussetzung oder Abschaffung und ebenso die Dauer des Grundwehrdienstes müssen sicherheitspolitisch begründet werden können. Gesellschaftspolitische, historische, finanzielle und streitkräfteinterne Argumente können dann ruhig noch als Zusätze verwendet werden. Aber sie werden im Gespräch mit dem Bürger nie die alleinige Basis für Konsens sein können, Wehrpflicht glaubwürdig zu erhalten, heißt also zu erklären, weshalb wir sie trotz des Wegfalls der unmittelbaren äußeren Bedrohung immer noch benötigen.“⁴⁴

44 Vierzig Jahre Bundeswehr – Bilanz und Perspektiven. Bundespräsident Roman Herzog vor der 35. Kommandeurtagung der Bundeswehr in München am 15. November 1995, zit. nach Bulletin vom 21. November 1995.

Beim Regierungswechsel im Herbst 1998 vereinbarte die rot-grüne Koalition eine Wehrstrukturkommission einzusetzen.⁴⁵ Auf diese Weise konnten die auf die Bundeswehr bezogene Differenzen zwischen den Koalitionspartnern und zwischen den Flügeln innerhalb der beiden Parteien ausgeklammert werden. Daraufhin berief Verteidigungsminister Rudolf Scharping im April 1999 die Kommission „Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr“ unter dem Vorsitz des ehemaligen Bundespräsidenten Richard von Weizsäcker. Sie sollte ursprünglich zum 15. September 2000 dem Minister Empfehlungen zur Entwicklung der Bundeswehr vorlegen. Allerdings drängte Scharping die Kommission wenig später, ihren Bericht schon früher fertig zu stellen,⁴⁶ was dann am 23. Mai 2000 geschah.⁴⁷

2.2.3 Die Vorschläge der Weizsäcker-Kommission und ihre Desavouierung

Der Kommission gehörten 21 Persönlichkeiten mit einem breit gefächerten Sachverstand an. In ihren Plenar- und Arbeitsgruppensitzungen hörte sie zahlreiche Sachverständige an und ließ sich Studien von Experten aus dem Ministerium sowie von außerhalb anfertigen, um zu einem umfassenden und abgerundeten Ergebnis zu kommen. Da nicht sämtliche Kommissionsmitglieder alle Schlussfolgerungen mittrugen, gab es zur Wehrform, insbesondere zur Problematik des empfohlenen Auswahl-Wehrdienstes, sowie zum Kapitel „Reform und Haushalt“ abweichende Voten, die dem veröffentlichten Bericht im Anhang beigelegt wurden. Dies alles unterstreicht, dass die Kommission trotz der Einsetzung durch den Minister und nicht durch den Bundestag unabhängig arbeitete.

Ihre Bestandsaufnahme war ernüchternd: „Die Bundeswehr des Jahres 2000 ist mit Blick auf die genannten Forderungen nicht im Gleichgewicht. Sie ist zu groß, falsch zusammengesetzt und zunehmend unmodern. In ihrer heutigen Struktur hat die Bundeswehr keine Zukunft. Die Wehrform produziert zu große Personalumfänge bei gleichzeitig zu schwachen Einsatzkräften. Veraltetes Material schmälert die Einsatzfähigkeit und treibt die Betriebskosten in die Höhe. Die derzeitigen Haushaltsansätze erlauben in der heutigen Struktur und Wehrform keine hinreichende Modernisierung. Die politisch zugesagten

45 Vgl. Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen vom 20. Oktober 1998, Kapitel XI „Europäische Einigung, internationale Partnerschaft, Sicherheit und Frieden“.

46 Schon am 13. September 1999 berichtete der SPIEGEL, die Kommission müsse sich sputen, um noch vor Scharpings Verhandlungen über den Etat des Jahres 2001 einen Report vorzulegen. „Dann wird sich zeigen, wie weit Scharpings Absicht getragen hat, die Reformarbeit seiner Stäbe mit den Denkspielen der Kommission zu ‚verzahnen‘. Keineswegs dürfe der Eindruck entstehen, lautete seine Vorgabe, das Ministerium wolle der Kommission vorgreifen. Dabei ist das längst geschehen. Wichtige Weichen sind bereits gestellt: Eine Berufsarmee soll es nicht geben.“ DER SPIEGEL 37/1999, S. 44. Im Rückblick schreibt Bernhard Fleckenstein, von Januar bis Mai 2000 Mitglied des Sekretariats der Kommission, diese „musste ihre Arbeit unter großem Zeitdruck innerhalb nur eines Jahres abschließen, obwohl ihr Auftrag so umfassend formuliert war wie bei keiner sicherheitspolitischen Kommission zuvor.“ (Bernhard Fleckenstein, Bedingt einsatzfähig. Der lange Weg zur Neugestaltung der Bundeswehr, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/2000 vom 20. Oktober 2000, S. 15.)

47 Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr. Bericht der Kommission an die Bundesregierung, Berlin, 23. Mai 2000.

Beiträge zu den international vereinbarten Aufgaben sind den deutschen Streitkräften nicht möglich, jedenfalls nicht auf längere Sicht.⁴⁸ Die Kritik an der internationalen Einsatzfähigkeit ging davon aus, dass Landes- und Bündnisverteidigung künftig nachrangig sein dürften, während Krisenvorsorge und Krisenbewältigung durch multinationale Verbände ins Zentrum der Aufgaben rücken. Darum sollte die Bundeswehr in der Lage sein, gleichzeitig in zwei Krisen Kontingente zu entsenden,⁴⁹ die nötigenfalls größer sein mussten als die zur Zeit der Kommissionsarbeit auf Hochtouren laufenden Einsätze in Bosnien-Herzegovina und im Kosovo.

Konsequent überschrieb die Kommission daher den Tenor ihrer Forderungen mit „Erneuerung von Grund auf“. Allerdings traute sich ihre Mehrheit nicht, diesen Anspruch auch durchzuhalten, denn das Strukturmodell, auf das sich zwei Drittel der Kommissionsmitglieder verständigten, verkleinert zwar die Bundeswehr auf 240.000 Soldaten und senkt den Anteil der Wehrpflichtigen auf 30.000.⁵⁰ Es wagt aber nicht den letzten Schritt, den nur sechs der Mitglieder zu gehen bereit waren, die in ihrem „Abweichenden Votum“ in einem Zeitraum von 4 – 6 Jahren den Übergang zu Freiwilligenstreitkräften von 220.000 Soldaten und die Aussetzung der Wehrpflicht forderten.⁵¹

Offenbar befürchtete der Minister schon frühzeitig, aufgrund der Autorität des ehemaligen Bundespräsidenten könnten die Vorschläge der Kommission in der Öffentlichkeit ein zu positives Echo finden und ihn, Scharping, daran hindern, seine eigenen Zukunftsvorstellungen durchzusetzen. Warum sonst hätte er den Generalinspekteur der Bundeswehr, Hans-Peter von Kirchbach, beauftragt, seinerseits ein „Eckwerte-Papier“ zu verfassen und dieses ebenfalls im Mai 2000 zu präsentieren? Um die Parallelarbeit auf die Spitze zu treiben, „gab der Verteidigungsminister noch während der laufenden Kommissions-Beratungen bekannt, von seinem Planungsstab – gewissermaßen als krönende Synthese der beiden vorgenannten Konzepte – eine eigene Planungsgrundlage und dazu auch noch ein neues Weißbuch erarbeiten zu lassen.“⁵² Davon abgesehen hatte der Minister schon lange vor dem Abschluss der Berichte kundgetan, er wolle, was immer von der Weizsäcker-Kommission vorgeschlagen werde, an der Wehrpflicht festhalten.⁵³ Zeitgleich wurden die Reformvorschläge der Kommission und von Kirchbachs am 23. Mai 2000 vorgestellt. Minister Scharping bedankte sich bei der Weizsäcker-Kommission und entließ von Kirchbach aus seinem Amt. Einige Tage später erklärte Scharping zwar, er stimme mit 80 Prozent der Weizsäcker-Vorschläge überein, nur bei der Ausgestaltung der allgemeinen Wehrpflicht und der Reduzierung der rund 600 Standorte der Bundeswehr wollte er ihnen auf keinen Fall folgen,⁵⁴ doch waren dies – nicht zuletzt vor dem Hintergrund der

48 Gemeinsame Sicherheit..., a.a.O. (Anm. 47), Ziffer 4.

49 Gemeinsame Sicherheit..., a.a.O. (Anm. 47), Ziffern 77-79.

50 Gemeinsame Sicherheit..., a.a.O. (Anm. 47), Ziffer 10, Abs. 3.

51 Gemeinsame Sicherheit..., a.a.O. (Anm. 47), Anhang 1, S. 149.

52 Fleckenstein 2000, a.a.O. (Anm. 46), S. 15. Dieses Weißbuch wurde allerdings nach seiner Fertigstellung vom Ministerium zurückgehalten und nie veröffentlicht.

53 Vgl. DER SPIEGEL, Nr. 37, 1999, S. 44 sowie Nr. 17, 2000, S. 33.

54 Vgl. das Spiegel-Gespräch mit Verteidigungsminister Scharping in DER SPIEGEL, Nr. 22, 2000, S. 30.

Notwendigkeit, zu Einsparungen beizutragen – entscheidende Teile des Gutachtens. Allerdings wurde damals auch in der öffentlichen Diskussion weder dem Kommissionskonzept noch dem Eckpunktetpapier die Aufmerksamkeit geschenkt, die sie jedes für sich verdient gehabt hätten. Dies hing mit dem Wechsel des Leiters des Planungstabs im BMVg, Generalleutnant Harald Kujat, auf den Posten des Generalinspektors zusammen und damit, dass dieser schon am 5. Juni 2000 – aus Sicht der Öffentlichkeit wie aus dem Hut gezaubert – das von seinem Stab parallel erarbeitete dritte Modell vorstellte.

Die Strukturvorstellungen der drei genannten Konzepte liegen nicht sehr weit auseinander, unterscheiden sich allerdings in der Frage der Wehrform erheblich von denen des Abweichenden Votums der Minderheit in der Weizsäcker-Kommission, das für die Mitte dieses Jahrzehnts den Übergang zu reinen Freiwilligenstreitkräften vorschlägt (s. Tabelle 1). Für die „Einsatzkräfte“⁵⁵ nennt das Minderheitenvotum keine Zahl, spricht jedoch sogar von einer konsequenten Umsetzung des veränderten Einsatzprofils.⁵⁶

Tabelle 1: Vergleich der Reformmodelle⁵⁷

	Präsenzumfang	Einsatzkräfte	Wehrform	Verteidigungsumfang
Weizsäcker-Kommission	240.000 mil. Pers. 80.000 ziv. Pers.	140.000	Wehrpflicht 10 Mon. 30.000 Einberufungen im Jahr	300.000, dazu eine Personalreserve von 100.000
Generalinspekteur	290.300 mil. Pers. ? ziv. Pers.	157.000 abgestufte Präsenz	Wehrpflicht 9 Mon. 104.000 Einberufungen im Jahr	k. A.
Bundesregierung	ca. 280.000 mil. Pers.; 80 – 90.000 ziv. Pers.	150.000 abgestufte Präsenz	Wehrpflicht 6-9 Mon. 100.000 Einberufungen im Jahr	500.000
Abweichendes Votum	220.000 mil. Pers. k. A. zu ziv. Pers.	k. A.	Aussetzung der Wehrpflicht; Freiwilligenstreitkräfte in 4-6 Jahren	k. A.

Obwohl es in den politischen Parteien durchaus Meinungsunterschiede zur künftigen Wehrstruktur gab, kam es in der entscheidenden Debatte des Bundestages am 7. Juni 2000⁵⁸ zu keiner ernsthaften Diskussion über die von Scharping schon zu den Akten gelegten Konzepte, zumal auch die Oppositionsparteien sich nur Teile der Weizsäcker-

55 Diese Bezeichnung verwendet die Weizsäcker-Kommission für diejenigen Kräfte, die in der Lage sein sollen, gleichzeitig an zwei unbefristeten Kriseneinsätzen teilzunehmen. Im Konzept der Bundesregierung wird unter diesem Namen die 1994 eingeführte Trennung von Hauptverteidigungs- und Krisenreaktionskräften wieder aufgehoben.

56 Abweichendes Votum der Kommissionsmitglieder Cordes, Hansen, Lutz, Müller, Schoppe und Steinbach zur Wehrform, in: Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr. Bericht der Kommission an die Bundesregierung, Berlin, 23. Mai 2000, S. 147ff.

57 Nach Fleckenstein 2000, a.a.O. (Anm. 46), S. 15 und Abweichendes Votum, a.a.O. (Anm.46).

58 Vgl. Stenographische Berichte des Deutschen Bundestages, Protokoll 14/107.

Vorschläge zu eigen machen und sich (mit Ausnahme der PDS) darauf beschränken, zu kritisieren, dass die Bundeswehr unterfinanziert sei. Einzelne Redebeiträge aus der Koalition ließen zwar die Positionsdifferenzen hinsichtlich der Wehrstruktur zwischen den beiden Koalitionspartnern erkennen. Doch da die SPD entschlossen war, ihre überwiegende Zustimmung zur Wehrpflicht nicht zur Disposition zu stellen, und die Grünen zu schwach waren, um ihre Position durchzusetzen, machten sie diese Frage nicht zu einem Streitpunkt der Koalition. Vielmehr stimmten die grünen Minister am 14. Juni 2000 den von Kujat und Scharping vorgelegten Eckpfeilern für die Bundeswehrreform im Kabinett zu.⁵⁹

2.2.4 Die Konsequenzen für die Bundeswehr: Seit Ende des Jahres 2001 überfordert

Die Bundeswehr begann alsbald damit, die Scharping/Kujatschen Reformvorstellungen umzusetzen.⁶⁰ Sichtbarste Zeichen für die Veränderungen waren die zum 1. Januar 2002 erfolgte Verkürzung des Grundwehrdienstes auf neun Monate, verbunden mit der Möglichkeit, diesen in sechs Monaten plus zweimal sechs Wochen abzuleisten, was bisher jedoch nur wenige tausend Soldaten wahrnahmen, sowie die Absenkung des Umfangs der Streitkräfte auf insgesamt 285.000 Soldaten.

Zu dieser Zeit hatte die Bundeswehr bei ihren Einsatzkräften noch längst nicht die Planzahl von 150.000 Soldaten erreicht, sondern umfasste erst etwa 60.000. Dadurch geriet sie, als sie neben den großen Kontingenten bei den SFOR- (Mandat bis zu 3.000 Soldaten) und KFOR-Missionen (damals noch über 4.500) in Bosnien-Herzegowina und dem Kosovo sowie der Führungsrolle bei „Amber Fox“ (bis zu 600) in Mazedonien auch noch Truppen für den Antiterrorkampf „Enduring freedom“ (maximal 3.900) und für die Friedensmission für Afghanistan ISAF (anfangs 1.200 geplant) bereitstellen sollte, mit ca. 10.000 Beteiligten an die Grenzen dessen, was dem Personal zugemutet werden darf. Würde die Bundesregierung genötigt sein, sämtliche vom Bundestag für internationalen Aufgaben gebilligten 16.000 Soldaten zu entsenden, müssten bei gleich bleibenden Truppenaustauschregeln⁶¹ die Einsatzkräfte auf 80.000 erhöht werden.

Als nach der Entlassung Rudolf Scharpings am 18. Juli 2002 Peter Struck das Verteidigungsressort übernahm, „outete“ er sich sofort als Befürworter der Wehrpflicht. Da die Grünen für deren Aufhebung eintraten, war es bei der Neuauflage der rot-grünen Koalition im Herbst 2002 erneut erforderlich, in dieser Frage einen Formelkompromiss zu fin-

59 Vgl. Oliver Thränert, Die Reform der Bundeswehr: Die Debatte bei den Regierungsparteien SPD und Bündnis 90/Die Grünen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B43/2000, S. 28.

60 Vgl. Harald Kujat, Reform der Bundeswehr. Sachstand und Perspektiven, in: Europäische Sicherheit, Nr. 2, 2002, S. 12 ff.; Ulf von Krause / Dietmar Hartung, Ein Jahr Streitkräftenterstützungskommando. Erste Erfahrungen einer neuen und neuartigen Kommandobehörde, in: Europäische Sicherheit, Nr. 4, 2002, S. 18 ff.; Gerhard W. Back, Die Luftwaffe zwischen neuer Struktur und aktuellen Einsätzen, in: Europäische Sicherheit, Nr. 5, 2002, S. 14 ff.

61 Soldaten, die an Auslandseinsätzen beteiligt sind, sollen nach sechs Monaten des Dienstes im Ausland zwei Jahre im Inland Dienst tun, bevor sie wieder ins Ausland geschickt werden.

den: „Die mittelfristige Finanzplanung der Bundesregierung bildet die Grundlage für die Planungen der Bundeswehr. Um diese Planungsvorgaben einzuhalten ... wird die Bundesregierung die Beschaffungsplanung, die materielle Ausstattung und den Personalumfang der Bundeswehr fortlaufend den künftigen Anforderungen anpassen. Hierbei werden die Vorschläge der Weizsäcker-Kommission die Richtschnur bilden. Noch vor Ende der laufenden Legislaturperiode muss erneut überprüft werden, ob weitere Strukturanpassungen oder Änderungen bei der Wehrverfassung notwendig sind.“⁶²

Den Haushaltsplänen für 2003 und 2004 wie auch der mittelfristigen Finanzplanung bis 2006 zufolge werden der Bundeswehr weiterhin nur knappe Mittel zur Verfügung stehen. Für 2004 wurde der Verteidigungsetat sogar nochmals nominell um über eine Viertelmilliarde Euro gekürzt. Um trotzdem ihre Investitionsquote zu steigern, muss sie in anderen Bereichen sparen. Dies versuchte der Verteidigungsminister zunächst ohne eine „Reform der Reform“ zu erreichen. Dazu verkündete er schon am 5. Dezember 2002 die Einsicht, dass der bisherige Verteidigungsauftrag der Bundeswehr nicht mehr realistisch sei und Vorkehrungen für den Verteidigungsfall einschließlich der Mobilmachungsfähigkeit nicht mehr benötigt würden. Statt dessen müsse die Bundeswehr in ihrer Struktur und in ihrer Ausrüstung optimal auf Auslandseinsätze vorbereitet werden. Personal, das durch die beabsichtigte Umstrukturierung freigestellt werde, solle in anderen Aufgabenbereichen eingesetzt werden. Aber gleichzeitig hielt er am Umfang der Streitkräfte von 285.000 Soldaten wie an der Wehrpflicht fest, die er als „unabdingbar“ bezeichnete.⁶³

Mit ersten Details seiner Reformpläne trat Struck am 21. Februar 2003 vor die Öffentlichkeit. Dabei lautete ein Schlüsselsatz, den er schon vorher geprägt hatte, aber jetzt wiederholte: „Deutschland wird auch am Hindukusch verteidigt.“ Dies bedeute, „dass alle Projekte und Vorhaben der Bundeswehr sich daran messen lassen müssen.“⁶⁴ Durch Auflösung von Verbänden und Einmotten von Material, das nicht mehr für die klassische Landesverteidigung gebraucht wird, wolle er im laufenden Jahr 800 Mio. einsparen, die dann für Beschaffungen zur Verfügung stünden.⁶⁵ Auch durch Verminderung der Betriebskosten sollten Investitionsmittel frei werden. Allerdings hoffte der Minister vergeblich, alle Ersparnisse in seinem Ressort halten zu können.

62 So die Koalitionsvereinbarung, zit. nach FAZ vom 9. Oktober 2002, S. 3.

63 Vgl. FAZ vom 6. Dezember 2002, S. 1.

64 Bundesverteidigungsminister Dr. Peter Struck anlässlich der Pressekonferenz zum Thema „Weiterentwicklung der Reform“ am 21. Februar 2003; http://www.bmvg.de/archiv/reden/minister/030221_planungsweisungen_gi.phb

65 So sollte die Zahl der Panzer-Bataillone, die im Kalten Krieg noch 56 betragen hatte, angesichts der Aufgabenverlagerung auf acht abgesenkt werden. Bis 2005 sollten vier Flugabwehr-Raketen-Geschwader der Luftwaffe, die mit Raketen vom Typ „Hawk“ und „Roland“ ausgerüstet sind, außer Dienst gestellt werden. Die Marine werde in derselben Zeitspanne außer ihrem letzten Jagdbomber-Geschwader noch zehn Schnellboote der Klasse 143 ausmustern. Von dem mit Frankreich gemeinsam entwickelten Kampfhubschrauber „Tiger“ würden nicht, wie bisher geplant 110, sondern nur 80 angeschafft werden, was 700 Mio. einspare (vgl. ebenda).

Am 21. Mai 2003 erließ Struck neue „Verteidigungspolitische Richtlinien“, die vierten in der Geschichte der Bundesrepublik nach 1972, 1979 und 1992. Mit ihnen soll dem veränderten sicherheitspolitischen Umfeld einschließlich der „neuen Gefährdungslage“ infolge des 11. Septembers 2001 Rechnung getragen werden.⁶⁶ An drei Stellen geht es in diesem Dokument um die Beibehaltung der Wehrpflicht, wobei die zentrale Aussage in Ziffer 16 zu finden ist. Dort ist sie allerdings so flexibel gehalten, dass selbst eine künftige Entscheidung über eine Aussetzung von ihr abgedeckt wäre: „Die Wehrpflicht bleibt *in angepasster Form* für die Einsatzbereitschaft, Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Bundeswehr unabdingbar. Der Schutz Deutschlands und seiner Bürgerinnen und Bürger einschließlich der Befähigung zur Rekonstitution sowie die eventuelle Unterstützung bei Naturkatastrophen und Unglücksfällen begründen auch künftig – neben anderen Gründen – die allgemeine Wehrpflicht.“⁶⁷ Die Richtlinien wurden nicht vom Bundeskabinett insgesamt verabschiedet, sondern sind als ein politisches Papier des Ressortchefs anzusehen, das der Planung die Richtung vorgeben soll. Dies ist insofern von Bedeutung, als eine Beschlussfassung des Kabinetts wegen der Differenzen zwischen SPD und Grünen über die Wehrpflicht problematisch geworden wäre.

Eine Präzisierung erfuhr Strucks Planung mit der „Weisung für die Weiterentwicklung der Bundeswehr“, die er am 2. Oktober 2003 mit den Worten verkündete: „Die Bundeswehrplanung steht nicht mehr im Einklang mit den militärischen Anforderungen. Deshalb muss jetzt gehandelt werden.“⁶⁸ Sie enthält jene Kernpunkte, die Generalinspekteur Schneiderhan zum Jahreswechsel 2003/04 in die „Konzeption und Weiterentwicklung der Bundeswehr“ einarbeitete: eine stärkere Einsatzorientierung, geringere Betriebskosten und dadurch eine Anhebung der Investitionsquote von 25 auf 30 Prozent des Verteidigungshaushaltes. Um dies zu erreichen, soll die Bundeswehr bis 2010 von derzeit ca. 280.000 auf 250.000 Soldaten und 75.000 zivile Dienstposten verkleinert werden. Dabei soll künftig nicht mehr nur zwischen Krisenreaktions- und Hauptverteidigungskräften unterschieden werden, vielmehr gliedert sich die Bundeswehr dann in 35.000 Eingreifkräfte (für die Beteiligung an der NATO-Response-Force und an der EU-Eingreiftruppe), 70.000 Stabilisierungskräfte (für längerfristige friedenserhaltende Einsätze wie auf dem Balkan oder in Afghanistan) und rund 137.500 Unterstützungskräfte (die hauptsächlich von Deutschland aus die im Ausland befindlichen Kräfte logistisch unterstützen), auf die alle bisherigen Teilstreitkräfte aufgeteilt werden.⁶⁹

Die Absenkung des Umfangs der Streitkräfte hat Konsequenzen für die Einberufung von Wehrpflichtigen. Dazu hatte Struck bei der Vorstellung der „Weisung“ im Oktober

66 „Verteidigungspolitische Richtlinien“, Punktation des Bundesministers der Verteidigung, Dr. Peter Struck, für die Pressekonferenz am 21. Mai 2003, S. 2 ; http://www.bmvg.de/archiv/reden/minister/030521_struck_vpr.phb.

67 Verteidigungspolitische Richtlinien vom 21. Mai 2003, Berlin 2003, Zf. 16, S. 5, Hervorh. d. Verf.

68 Zit. nach „Weiterentwicklung der Bundeswehr: Ein neuer Kurs liegt an“, http://www.bundeswehr.de/wir/031002_neuerkurs.phb

69 Vgl. Ausführungen des Bundesministers der Verteidigung, Dr. Peter Struck, zur Konzeption und Weiterentwicklung der Bundeswehr am 13. Januar 2004 vor der Bundespressekonferenz.

2003 erklärt „Die Bundeswehr holt sich die Männer, die sie braucht. Die Wehrpflicht ist nicht daran geknüpft, dass jeder eingezogen wird. Ich bewege mich hier deutlich auf die Vorstellungen der Weizsäcker-Kommission zu.“⁷⁰ Bei der Vorstellung der neuen Konzeption betonte er ein weiteres Mal, an der Wehrpflicht festhalten und den Grundwehrdienst von neuen Monaten an das veränderte Aufgabenspektrum anpassen zu wollen. Doch er räumte ein: „Sollte politisch nach 2006 eine Entscheidung gegen die Wehrpflicht getroffen werden, wird dies natürlich Folgen für die Struktur haben und Anpassungen verlangen. Mein Auftrag an den Generalinspekteur ist aber, jetzt die Streitkräftestruktur so zu gestalten, dass eine andere Wehrverfassung nicht eine völlig neue Reform der Bundeswehr verlangt.“⁷¹

3. Wehrform und Demokratie – ein reformrelevanter Zusammenhang?

Die Frage, wie eine Demokratie ihr Militär organisiert, ob sie ihre Bürger zur Verteidigung verpflichtet oder sich darauf verlässt, dass diese in hinreichender Zahl freiwillig an der Waffe dienen, ist nicht nur von sicherheitspolitischer, sondern auch von gesellschafts-politischer Bedeutung. Daher soll im folgenden untersucht werden, wie in Frankreich und Deutschland der Zusammenhang zwischen Wehrform und Demokratie gesehen wird und inwieweit er bei der Entscheidung über die Reichweite der Militärreform eine Rolle spielte und spielt.

3.1 Frankreich: Die Aufhebung des „republikanischen Modells“

Es gab schon 1994, als das neue Weißbuch der Verteidigung vorbereitet wurde, sicher gute Gründe, die Wehrpflicht abzuschaffen, und genauso gewichtige, dies nicht zu tun. Seit ihrer Einführung 1798 galt sie als Schule der Nation⁷². Diese Einstellung teilten Politi-

70 Zit. ebenda. Die Mehrheit der Weizsäcker-Kommission hatte die wiederholte Praxis des Verteidigungsministeriums kritisiert, um der Wehrgerechtigkeit willen die Wehrdienstausnahmen auszuweiten und die Wehrdienstdauer bei sinkendem Streitkräfteumfang weiter zu verkürzen, um möglichst viele Angehörige eines Jahrganges durch die Bundeswehr hindurchzuschleusen. Statt dessen hatte sie einen „Auswahl-Wehrdienst“ vorgeschlagen, der sich „ausschließlich nach dem militärischen Bedarf“ richten und der Wehrgerechtigkeit durch Vergütung und Vergünstigung für Dienende genügen sollte (vgl. Gemeinsame Sicherheit..., Anm.47, Zf. 97). Dies hielt die Minderheit verfassungsrechtlich zumindest für bedenklich, was für sie ausschlaggebend war, um in ihrem Abweichenden Votum die Aufhebung der Wehrpflicht zu fordern (s. ebenda, S. 147).

71 Ausführungen des Bundesministers der Verteidigung, a.a.O. (Anm. 69).

72 Nur in der Volkslegende hat die Französische Revolution 1792 die allgemeine Wehrpflicht geschaffen. Die 52.000 versammelten Soldaten von Valmy waren in Wirklichkeit überwiegend Berufssoldaten der ehemals königlichen Armee oder Freiwillige. Ursprünglich hatte die Constituante 1789 den Vorschlag zur Konskription als freiheitswidrig abgelehnt. Erst in der Stunde der Not musste die Convention 1793 eine provisorische Wehrpflicht dekretieren und die levée en masse proklamieren. 1798 führte das Gesetz Jourdan die Konskription ein. Das Prinzip der Wehrpflicht wurde aber durch das Lossystem und die Möglich-

ker von links und rechts, Militärs und ein großer Teil der Bevölkerung. Von einer Akzeptanzkrise der Wehrpflicht war man weit entfernt. Vielmehr bekannten sich 1992 beim jährlich erhobenen demoskopischen Meinungsbild zur Sicherheits- und Verteidigungspolitik 60% der Franzosen zum Prinzip der Wehrpflicht und erklärten, Frankreich könne ohne diese seine Sicherheit nicht gewährleisten.⁷³ Damals wiesen nur einzelne Stimmen aus der sozialistischen und der kommunistischen Partei gelegentlich auf Ungerechtigkeiten bei der Einberufung hin. Ihre Argumente hatten bis zum Ende der Cohabitation 1993 durchaus Gewicht. Allerdings verlor die Kritik an Glaubwürdigkeit, nachdem es 1992 mit der zehnmonatigen Wehrpflicht möglich wurde, aus den kleiner gewordenen Jahrgängen ab 1974 einen höheren Anteil an jungen Männern zu erfassen. In der Zeit von 1992-1995 leisteten noch 65% eines Jahrganges jährlich Dienst (etwa 260.000 Mann⁷⁴).

Auch gesellschaftliche Aspekte sprachen für die Wehrpflicht, die durch die Bevölkerungsmischung eine gemeinschaftsbildende Funktion erfüllte, republikanische Werte vermittelte und sozial benachteiligten Gruppen eine Ausbildungschance bot. So wichtig sie historisch auch gewesen sein mochte, spielte dennoch die gesellschaftliche Dimension der Wehrpflicht in der kollektiven Wahrnehmung eine zweitrangige Rolle. Es stimmte ohnehin lange nicht mehr, dass die Wehrpflicht Allgemeinheit und Gleichheit schuf. Mitte der 1990er Jahre konnten die Streitkräfte mit einem Gesamtumfang von ca. 500.000 Soldaten, Offizieren und Unteroffizieren einen vollen Jahrgang nicht mehr verkraften. Von durchschnittlich 400.000 jungen Männern eines Jahrganges wurden 110.000 nicht eingezogen, davon 90.000 aus gesundheitlichen, 20.000 aus sozialen Gründen. Von den 290.000 Rekruten rückten 260.000 in die Kasernen ein. Die übrigen wurden für zivile Aufgaben eingesetzt. Es waren vorwiegend Söhne aus dem gehobenen Bürgertum, die anspruchsvollere Posten in den Übersee-Departements und -Territorien, im Entwicklungsdienst, in Ministerien und Botschaften und sogar bei Firmen einnehmen durften. Von sozialer Gerechtigkeit in der Wehrpflicht konnte nicht die Rede sein. Auch das Argument der sozialen Mischung hatte an Bedeutung verloren, seitdem Frankreich nicht mehr so stark agrarisch geprägt war und die Wehrpflicht nicht mehr die einzige Chance darstellte, das moderne Leben kennenzulernen. Die Kaserne war kein Ort des sozialen Austausches mehr, sondern ein Hindernis im Lebenslauf der immer älter werdenden Rekruten, deren Durchschnittsalter bei 23 Jahren lag.⁷⁵ Außerdem bemängelten viele Soziologen, dass die allgemeine Wehrpflicht wenig zur Eingliederung der Neu-Einwanderer beitrug. Aber insgesamt war die Haltung der Franzosen zur Wehrpflicht wenig von utilitaristischen Motiven geprägt. Vielmehr klammerte sich die Öffentlichkeit an diesen Mythos,

keit der Stellvertretung gemildert. Erst mit den Gesetzen von 1872 und 1875 entstand die allgemeine Wehrpflicht. Die Konskription, wie Frankreich sie bis in die 1990er Jahre kannte, wurde ab 1905 systematisch umgesetzt. Stricto sensu ist die allgemeine Wehrpflicht eher ein Erbe der preußischen Heeresreformen von 1813/1815 als der Französischen Revolution. Dazu François Cailleteau, *La conscription: une relique barbare?*, Témoignage, 7/1996; Louis Gautier, a.a.O. (Anm.9).

73 Umfrage der SOFRES, *Les Français et la Défense nationale*, 1992.

74 Diese Zahl umfasst alle jungen Männer, die einen militärischen (1995: etwa 225.000) oder zivilen (1995: ca. 25.000) Dienst leisteten.

75 Thankmar von Münchhausen, *Künftig als Berufsarmee*, in FAZ v. 28. Februar 1996.

weil sie in der Wehrpflicht republikanische Werte verkörpert sah, die zur Bildung der Nation beigetragen hatten.

Vor diesem Horizont mag verwundern, dass die Reform wider Erwarten keine Proteste auslöste und sich friedlich durchsetzte. Da die Verfassung der V. Republik dem Präsidenten mit dem Premierminister, nicht aber der Nationalversammlung die Entscheidungsbefugnis über das Militär zuweist,⁷⁶ kommt es weder im Vorfeld von Entscheidungen über strukturelle Veränderungen noch über Truppenentsendungen zu dramatischen Parlamentsdebatten. Wie aber erklärt sich, dass 1996 72% der Franzosen die Entscheidung zur Abschaffung der Wehrpflicht begrüßten, obwohl sie vier Jahre zuvor noch mehrheitlich (60%) glaubten, Frankreich könne ohne die Wehrpflicht seine Sicherheit nicht gewährleisten?⁷⁷ Diese unterschiedlichen Zahlen dokumentieren keinen wirklichen Wandel, sondern eher, dass die Mehrheit die Wehrpflicht für unabdingbar hielt, solange die Regierung hinter ihr stand, jedoch sich nicht so sehr damit identifizierte, dass sie der Einsicht des neuen Präsidenten widersprochen hätte. Insofern ist eher zu verwundern, wie spät die Reform kam. Denn diese Zahlen belegen keinen plötzlichen Wandel in der Wahrnehmung der Wehrpflicht, sondern eine stets widersprüchliche und paradoxe Haltung der Franzosen, die in der Wehrpflicht nicht nur die militärische, objektiv erfassbare Leistung sahen, sondern auch den mythischen Dienst an der Nation, und oft beide Aspekte vermischten. In der trügerischen Annahme, eine grundlegende Reform der Wehrstruktur würde das republikanische Gefüge und die teuer erworbene nationale Kohäsion angreifen, hatten es die Regierungen unter der Präsidentschaft Mitterrand beim Halbfabrikat belassen. Der Zurückhaltung mancher Amtsträger bezüglich einer notwendig gewordenen Abschaffung der Wehrpflicht durfte wohl ein Missverständnis zugrunde liegen. Obwohl die französische Öffentlichkeit dem Gedanken einer republikanischen „Schule“ im weitesten Sinne treu blieb, was auch die vor kurzem entflammte Debatte über die Vermittlung republikanischer Werte in der Schulbildung zeigt, ließ sie sich mit sicherheitspolitischen Argumenten leicht davon überzeugen, dass die Wehrpflicht aus militärischer Sicht nicht mehr zeitgemäß war.

Da es zu den Selbstverständlichkeiten der französischen Politik- und Militärtradition gehört, die Interessen des Landes weltweit auch mit militärischen Mitteln zu vertreten und abzusichern,⁷⁸ stand die Frage der politischen oder moralischen Notwendigkeit einer Interventionsarmee erst gar nicht auf der Tagesordnung, sondern nur, mit welchen Kosten sie effektiv eingesetzt werden konnte. Für die kühl kalkulierenden Politiker ging es also bei der Entscheidung über die Frage, ob die Tradition der Wehrpflicht aufrecht erhalten werden sollte, primär darum, zu verhindern, dass angesichts der veränderten Aufgaben des Militärs, Personal, Gelder und andere Ressourcen verschwendet würden.

76 Verfassung: Art. 15; Art. 20 und Art. 21. Allerdings muss das Parlament den Verteidigungshaushalt beschließen.

77 SOFRES-Umfrage aus dem Jahr 1996 bzw. 1992, in: Gautier, a.a.O. (Anm.9), S. 280 und 495.

78 Speziell hierfür wird seit 1831 die Fremdenlegion vorgehalten. Der Umfang ihrer Kampfeinheiten wird mit 7662 Mann angegeben. Alle Mitglieder sind Freiwillige mit einem Zeitvertrag. Wer sich als Ausländer für die Legion werben lässt, dem winkt später auch die französische Staatsbürgerschaft.

3.2 Deutschland: vom Trauma der Reichswehr zur Bundeswehr als Integrationsfaktor

Bei der Wiederbewaffnung in den 1950er Jahren sollte sicher gestellt werden, dass die Bundeswehr nicht in der Tradition des deutschen Militarismus stand, obwohl für ihren Aufbau auf Wehrmachtsoffiziere zurückgegriffen werden musste. „Da eine Milizarmee nach 1951 nicht in Frage kam, musste die Binnenstruktur rechtlich wie intentional demokratischen Normen angepasst werden. ... hier bot sich Ausbildung und Erziehung von Soldaten als Vehikel an, den Kompromiss zwischen traditioneller Militärstruktur und demokratischen Normen herbeizuführen.“⁷⁹ Wolf Graf von Baudissin, der Vater des Konzepts der Inneren Führung für demokratieverträgliche Streitkräfte, für das die Begriffe des „Staatsbürgers in Uniform“ und des „mitdenkenden Gehorsams“ stehen,⁸⁰ knüpfte an die 1808/18 gescheiterten preußischen Militärreformkonzepte an, versuchte aber die damaligen Prinzipien auf die neuen Verhältnisse des demokratischen Staates zu übertragen, so z.B. den traditionellen Ehrbegriff durch den der Menschenwürde zu ersetzen.⁸¹ Die neue Armee sollte „in die demokratische Staats- und Gesellschaftsordnung integriert, ... militärische Normen ... ihres in Deutschland traditionellen Vorranges vor der Zivilität entkleidet (werden). Das Zivile ist nun das Normierende, Militärisches, erst recht abweichend Militärisches ist rechtfertigungspflichtig. So entsteht auch die Rechtsfigur des ‚Staatsbürgers in Uniform‘ in Analogie zum preußischen Konstrukt des Bürgersoldaten im Pflichtensystem.“⁸² „Genuin neu“ war dabei „der politische Aspekt des Berufsbildes“⁸³ des Soldaten, wie er seinen Niederschlag in der von Baudissin für unverzichtbar gehaltenen politischen Bildung im Rahmen der Ausbildung der Offiziere fand, und praktisch vor allem in dem Recht der Soldaten, politischen Parteien beizutreten und sich gewerkschaftlich zu organisieren. Nicht minder bedeutsam war in diesem Zusammenhang auch die im Soldatengesetz verankerte Widerstandspflicht der Soldaten gegen verbrecherische Befehle.⁸⁴

Mit der heutigen breiten Zustimmung zur Bundeswehr über die Parteigrenzen hinweg (eine Ausnahme bildet hier partiell die PDS) korreliert die Haltung der öffentlichen Meinung zur Bundeswehr als Institution. Anders sieht es mit Blick auf die Wehrpflicht als

79 Martin Kutz, Historische Wurzeln und historische Funktion des Konzeptes Innere Führung (1951-1961), in: Kurt Kister/Paul Klein (Hg.), Staatsbürger in Uniform – Wunschbild oder gelebte Realität? Baden-Baden 1981, S. 16.

80 Vgl. Gemeinsame Sicherheit... (Anm.47), S. 123.

81 Vgl. Martin Kutz, Historische und theoretische Grundlagen der Inneren Führung, in: Wilfried Gerhard (Hg.), Innere Führung – Dekonstruktion und Rekonstruktion, Bremen 2002, S. 8ff.

82 Kutz, 2002, a.a.O. (Anm.81), S. 11.

83 Rudolf Hamann, Abschied vom Staatsbürger in Uniform. Fünf Thesen zum Verfall der Inneren Führung, in: Paul Klein/ Dieter Walz (Hg.), Die Bundeswehr an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, Baden-Baden 2000, S. 67.

84 Vgl. Kutz, 2002, a.a.O. (Anm. 81), S. 14.

„legitimem Kind der Demokratie“ aus, wie sie der erste Bundespräsident Theodor Heuss einmal nannte. Ihr Sinn wird vor allem von den betroffenen Jahrgängen in Frage gestellt.⁸⁵

In der Auseinandersetzung um die Wehrpflicht wird betont, diese Wehrform sei notwendig, um eine Verselbständigung der Armee zu verhindern und sie gesellschaftlich eingebunden zu halten.⁸⁶ Zwar findet sich in den neuen Verteidigungspolitischen Richtlinien selbst kein solcher Hinweis. Das Argument ist allerdings bei der Begründung des Fortbestandes der Wehrpflicht in der Parenthese „neben anderen Gründen“⁸⁷ versteckt. Dementsprechend betonte Minister Struck bei der Vorstellung der Richtlinien: „Ich sehe die gesellschaftspolitischen Gründe für die Wehrpflicht als mindestens genauso wichtig an, und ich werde dies in der vor uns liegenden Diskussion hierüber auch ganz deutlich machen.“⁸⁸

Das Argument der gesellschaftlichen Einbindung war in den Jahren, als die Bundesrepublik demokratisch noch nicht gefestigt war, berechtigt. Warnend wurde damals auf die nur aus Berufssoldaten bestehende Reichswehr verwiesen, die während der Weimarer Republik als „Staat im Staate“ auftrat und zu deren Untergang beitrug. Dabei sollte man allerdings die Tatsache nicht ausblenden, dass es Wehrpflichtigenarmeen waren, mit denen Deutschland in zwei Weltkriege zog. Deshalb weist Detlef Bald zu Recht darauf hin, dass diese Militärstruktur den deutschen „Militarismus mit ermöglicht“ hat und die Beschreibung der Wehrpflicht als „legitimes Kind der Demokratie“ ein „Mythos“ ist.⁸⁹ Allerdings wird das Problem der gesellschaftlichen Einbindung der Bundeswehr ohne Wehrpflicht von deren Befürwortern neuerdings umgekehrt: „Wenn wir keine Wehrpflichtigen aus praktisch allen Schichten mehr haben, könnte sich die Gesellschaft abwenden und die

85 Bei den Einstellungen zur Wehrpflicht machen sich Altersunterschiede besonders stark bemerkbar: Bei einer Untersuchungsreihe 1992/93 äußerten sich 75% der ältesten Befragtengruppe pro und 7% contra Wehrpflicht, bei den Jungen waren es 40% bzw. 36% (vgl. Christian Holst, Einstellungen zur Bundeswehr in der Bevölkerung in Ost- und Westdeutschland in drei Umfragen 1992 und 1993, Bamberg 1995, Tab. 5). Zu ähnlichen Ergebnissen kommen mehrere im Auftrag der Bundeswehr durchgeführten Untersuchungen (für Anfang der 1990er Jahre vgl. Hans-Viktor Hoffmann, Demoskopisches Meinungsbild in Deutschland zur Sicherheits- und Verteidigungspolitik 1991, Waldbröl 1992, S. 28f.; für 1997 Akademie für Information und Kommunikation (Hg.), Demoskopisches Meinungsbild in Deutschland zur Sicherheits- und Verteidigungspolitik 1997, Strausberg 1998, S. 34 und 52; für 2000 vgl. Akademie für Information und Kommunikation (Hg.), Demoskopisches Meinungsbild in Deutschland zur Sicherheits- und Verteidigungspolitik 2000, Strausberg 2001, S. 26 und 51). Die letzte uns zugängliche Umfrage vom März 2002 zeigt insgesamt ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen Befürwortern der Wehrpflicht (49%) und der Umwandlung in eine Berufsarmee (48%), bei den 14-29jährigen jedoch 37 : 61% und bei den über 50jährigen 53 : 43%. (pers. Mitteilung aus der AIK an die Verfasser).

86 Bundesministerium der Verteidigung (Hg.), Wehrpflicht im 21. Jahrhundert. Mehr Sicherheit für alle. Berlin, April 2002, S. 20.

87 Verteidigungspolitische Richtlinien, a.a.O. (Anm. 67), Zf. 16.

88 Bundesverteidigungsminister Struck, Punktation, a.a.O. (Anm. 66), S. 6.

89 Detlef Bald, Wehrpflicht – der Mythos vom legitimen Kind der Demokratie, in: Eckart Optiz und Frank S. Rödiger (Hg.), Allgemeine Wehrpflicht. Geschichte – Probleme – Perspektiven, Bremen 1994, S.30-45, hier: S. 30.

Armee nach dem Motto isolieren: Die Soldaten haben diesen Beruf gewählt, sie sollen ihren Job machen, fertig.“⁹⁰

Ganz in der Nähe dieses Arguments steht die Sorge, eine Berufsarmee könnte „Söldner- und Rambotypen“⁹¹ anlocken und zu einem Sammelbecken rechtsextremer Kräfte werden. Beides ist zwar insoweit triftig, als Waffennarren und politisch extrem rechts orientierte junge Männer sich vom Militär angezogen fühlen.⁹² Mit Blick auf die rechte Szene berücksichtigt die Befürchtung jedoch nicht, dass eine Wehrpflichtarmee rechtsextreme Jugendliche, sofern sie nicht strafrechtlich auffällig geworden sind, aufnehmen und ausbilden muss, während eine Freiwilligenarmee ihr Personal aussuchen kann. Nach einer Umstrukturierung hinge es also von den Vorgaben der politischen Führung ab, ob Menschen, die der Demokratie fern stehen, aufgenommen oder durch Eignungsprüfungen von der Truppe fern gehalten werden.

Schon Ende der 1960er Jahre hatte es eine Debatte über die Sozialisationsfunktion der Bundeswehr gegeben. Damals hatte der Bundeskanzler der Großen Koalition Kurt-Georg Kiesinger (CDU) erklärt: „Die Bundeswehr ist die Schule der Nation“, woraufhin sein Nachfolger Willy Brandt (SPD) in seiner ersten Regierungserklärung 1969 konterte: „Die Schule der Nation ist die Schule.“⁹³ Unbeschadet dessen wies die von Brandts Verteidigungsminister Helmut Schmidt eingesetzte erste Wehrstrukturkommission der Bundesregierung 1972/73 darauf hin, dass Wehrpflichtige durch den Wehrdienst „demokratisches Staatsbewusstsein“ gewöhnen.⁹⁴ Dies ist allerdings nicht der militärischen Sozialisation geschuldet, die grundsätzlich auf ein möglichst reibungsloses Funktionieren der einzelnen Teile der Militärmaschine ausgerichtet ist, was sich in dem klassischen Prinzip von Befehl und Gehorsam kondensiert, sondern dem bundeswehrspezifischen Konzept der Inneren Führung und der damit verbundenen Politischen Bildung für die Soldaten.⁹⁵

Dem entsprechend lag es nahe, die Beibehaltung der Wehrpflicht bei der Erlangung der deutschen Einheit auch mit dem Ziel der gesellschaftlichen Integration zu verbinden. Durch den gemeinsamen Wehrdienst junger Menschen aus allen Bundesländern sollte das Verständnis für einander und das „Wissen und Bewusstsein über Werte und Institutionen

90 So Bundesverteidigungsminister Struck im SPIEGEL-Gespräch, DER SPIEGEL, 1.12.2003, S. 54.

91 Vgl. Bundesverteidigungsminister Volker Rühe beim NRZ-Besuch: Berufsarmee lockt die Söldner-Typen, in: Neue Ruhr Zeitung, 7. Mai 1997.

92 Vgl. Sven Bernhard Gareis et al., Rechtsextreme Orientierungen in Deutschland und ihre Folgen für die Bundeswehr. SOWI-Arbeitspapier Nr. 129, Strausberg, Juni 2001.

93 Zit. nach Berthold Meyer et al., Wir produzieren Sicherheit. Sozialisations- und Integrationsfunktion des Militärs als Unterrichtsthema, Waldkirch 1976, S. 13.

94 Wehrstruktur-Kommission der Bundesregierung (Hg.), Die Wehrstruktur in der Bundesrepublik Deutschland 1972/73, Bonn 1973, S. 160.

95 Diese wurde übrigens seit jener Zeit, in der es erstmals in einem nennenswerten Umfang und dann in zunehmender Zahl zur Kriegsdienstverweigerung nach Art. 4, Abs. 3 GG kam, auch auf den für diese Personengruppe eingerichteten zivilen Ersatzdienst (Zivildienst) übertragen und zum Pflichtbestandteil der Einführungslehrgänge und zusätzlicher Seminare im Verlaufe des Dienstes. Dadurch kommt im Prinzip jeder junge Mann in der Lebensphase, in der er auch wahlberechtigt wird, mit Lehreinheiten Politischer Bildung in Berührung, wenn sie für ihn nicht schon vorher in der Schule auf dem Lehrplan standen.

des Rechtsstaates“ gefördert und „zur inneren Einheit Deutschlands“ beigetragen werden.⁹⁶

Das war für das Ziel der demokratischen Integration derjenigen Jahrgänge von Jugendlichen aus den neuen Bundesländern, die ihre erste politische Sozialisation noch bei den Jungen Pionieren und der FDJ sowie im marxistisch-leninistisch orientierten Schulunterricht erfahren hatten, ein politisch wichtiges Desiderat.⁹⁷ Allerdings dürfte es durch die bei der Bundeswehr häufig amateurhaft vermittelte Politische Bildung nur notdürftig realisiert worden sein, eher schon durch den täglichen Umgang mit Gleichaltrigen, die in einer offenen Gesellschaft aufgewachsen waren. Das Integrationsargument hätte indes zehn Jahrgänge später, als sich die rot-grüne Regierung der Aufgabe stellte, eine weitere Bundeswehrreform in die Wege zu leiten, keine wesentliche Rolle mehr spielen dürfen. Doch schon sieht das Verteidigungsministerium einen anderen Personenkreis, den es mit Hilfe der Wehrpflicht zu integrieren gelte, „junge deutsche Staatsbürger ausländischer Herkunft“⁹⁸

Die gesellschaftliche Integration der jungen Menschen in die Demokratie spielt also in der Auseinandersetzung um die Wehrpflicht in Deutschland weiterhin eine große Rolle.

4. Gründe für die unterschiedlichen Reformansätze

4.1 Die unterschiedlichen Traditionen

4.1.1 Frankreichs gaullistisches Erbe: Unabhängigkeit und Grandeur

Lange diente das französische Armeemodell einer verteidigungspolitischen Auffassung, die General de Gaulle zu Beginn der V. Republik definiert und in den Jahren 1958-1969 umgesetzt hatte.⁹⁹ Mit der *grandeur nationale* als Horizont war die Unabhängigkeit Frankreichs Ziel und Triebfeder der Verteidigungspolitik. Die nukleare Abschreckung stellte als politisches Instrument das unentbehrliche Mittel dar, der französischen Diplomatie Glaubwürdigkeit zu geben. Dass es in dieser Logik für Integrationsinitiativen jeder Art – in der NATO oder der totgeborenen EVG – prinzipiell keinen Platz geben konnte, lag in der Natur der Dinge. Höchstens Kooperation zwischen souveränen Staaten wurde ange-

96 Weißbuch 1994, a.a.O. (Anm. 35) Ziffer 134.

97 Hierbei unterschied sich allerdings der Wille der Politiker von der Einstellung der Jugendlichen zu Bundeswehr und Wehrpflicht. So sprachen sich 1991 zwar 29% der westdeutschen und 26% der ostdeutschen Jugendlichen für die Wehrpflichtarmee und 45% bzw. 48% für eine Freiwilligenarmee aus, zugleich waren aber 41% der westdeutschen und nur 30 % der ostdeutschen Jugendlichen bereit, ihren Wehrdienst zu leisten, während 40 % bzw. 55 % schon sicher oder möglicherweise den Kriegsdienst verweigern wollten. Vgl. Hans-Viktor Hoffmann, Demoskopisches Meinungsbild in Deutschland zur Sicherheits- und Verteidigungspolitik 1991, Waldröhl 1992, S. 184.

98 Wehrpflicht im 21. Jahrhundert, a.a.O. (Anm. 86), S. 20.

99 Maurice Vaisse, *La Grandeur : politique étrangère du Général de Gaulle 1958-1969*, Paris, 1998.

strebt. Standardisierung der Waffen, Rationalisierung der Logistik, Koordinierung der Strategien, eventuell auch gemeinsamer Oberbefehl für den Kriegsfall – alle diese Aufgaben gehörten im gaullistischen Denken zu einer wohl verstandenen militärischen Zusammenarbeit.¹⁰⁰ Diese hochambitionierte Verteidigungspolitik, die durch eine starke politische Vision untermauert war, verlieh Frankreich eine Sonderrolle im Kalten Krieg.¹⁰¹

In diesem Konzept garantierten die Nuklearwaffen zusammen mit der konventionell bewaffneten Wehrpflichtarmee eine relativ hohe militärische Autonomie in der Prävention wie in der Bekämpfung massiver und direkter Bedrohungen. In einer Welt der Bipolarität und der Bündnisse verschaffte sich de Gaulle mit der *force de frappe* zusätzlich diplomatische Einflussmöglichkeiten, die zum politischen, industriellen oder gar demographischen Potential Frankreichs in keinem Verhältnis standen. Somit genoss Paris gegenüber seinen atlantischen und europäischen Alliierten einen gewissen Handlungsspielraum, der sich in der Entspannungs- und in der Entwicklungspolitik niederschlug. So erlaubte sich Frankreich, dem eine besondere Verantwortung auf dem afrikanischen Kontinent zugebilligt wurde, schon in den 1960er Jahren z.B. durch die Anerkennung der Volksrepublik China 1964, gegen eine strikte Eingliederung in die jeweiligen Blöcke eine kooperative Politik mit der Dritten Welt in die Wege zu leiten.

Dass die *grandeur* als nationale Ambition für eine Mittelmacht ein Verhängnis sein konnte, wusste Charles de Gaulle selbst all zu gut. Er sah jedoch in großen Herausforderungen eine politische Tugend.¹⁰² Nur so könne Frankreich über sich selbst hinaus gehen, war sein voluntaristisches Credo.¹⁰³ Wie belastend sich das Mittel der *force de frappe* in einem zur Abrüstung neigenden internationalen Umfeld erweisen würde, musste die französische Diplomatie in UNO-Sitzungen mehrmals bitter erleben.¹⁰⁴ Dennoch würdigten die Franzosen bis zuletzt in der auf die diplomatischen Ambitionen Frankreichs perfekt zugeschnittenen gaullistischen Verteidigungspolitik den größtenteils gelungenen Versuch, die nationale Unabhängigkeit zu wahren. Bei aller Kritik an den innenpolitischen Entscheidungen de Gaulles bildete sich am Ende seiner Amtszeit um die gaullistische Verteidigungsarchitektur ein breiter, solider Konsens heraus, nicht zuletzt weil die Linke in der französischen Nukleardoktrin spätestens 1977 eine Friedensgarantie sah.¹⁰⁵ Daher wundert

100 Frédéric Bozo, *La France et l'OTAN, de la guerre froide au nouvel ordre européen*, Paris, 1991.

101 Georges-Henri Soutou, *La guerre de Cinquante Ans. Le conflit Est-Ouest 1943-1990*, Paris, 2001.

102 „Chaque nation a son jour“ pflegte der General zu sagen. Dazu: Vaïsse 1998, a.a.O. (Anm. 99).

103 Alain Peyrefitte, *C'était de Gaulle*, Bd 2, Paris, 1997; Stanley Hoffmann, *Essais sur la France. Déclin ou renouveau*, Paris, 1974.

104 Vaïsse, 1998, a.a.O. (Anm. 99).

105 Gautier, a.a.O. (Anm. 9), S. 417, Anm. 32-33. Im Bericht Kanapa (1977) nannte die kommunistische Partei Frankreichs (PCF) die Nuklearabschreckung „eine unstreitbare Tatsache“ und sprach sich für den Erhalt der Nuklearwaffe aus. Im selben Jahr stimmte das exekutive Büro der sozialistischen Partei einem ähnlichen Antrag zur Modernisierung der *force de frappe* einstimmig zu. Erst Ende der 1980er Jahre versuchte die PCF, anders lautende Stimmen hören zu lassen und die Fortentwicklung der Nuklearprogramme zu kritisieren, ohne ihr prinzipielles Bekenntnis zur französischen Abschreckung in Frage zu stellen. Diese äußerst kasuistisch klingenden Stellungnahmen fanden in der Öffentlichkeit wenig Echo.

es nicht, dass die Nachfolger de Gaulles nach seinem Rücktritt 1969 dieselbe Verteidigungspolitik fortsetzten. Dies erklärt freilich auch eine französische Besonderheit: die hohe Akzeptanz der Armee in der Öffentlichkeit. Anders als in der Bundesrepublik Deutschland oder in anderen westeuropäischen Staaten hat es weder in den 1970er noch in den 1980er Jahren eine sicherheitspolitische Debatte in Frankreich gegeben, die das Ausmaß der Auseinandersetzungen um die Pershing-Raketen erreicht hätte. Unter den Präsidenten Pompidou, Giscard d'Estaing und Mitterrand blieb die Bereitschaft erhalten, für die Verteidigung große, auch finanzielle Anstrengungen in Kauf zu nehmen.¹⁰⁶

Mit der Nuklearabschreckung verband sich für die Franzosen das Bild der nationalen Unabhängigkeit. Die *force de frappe* war über drei Jahrzehnte das wirksame Instrument französischer Selbstbehauptung auf der diplomatischen Bühne gewesen. In einer Zeit, in der sich die internationalen Spielregeln dramatisch zu ändern schienen, konnte es nicht wundern, wenn viele Franzosen gerade in der Nuklearabschreckung den letzten Schutzwall vor der beängstigenden Perspektive eines Machtverlustes zu erkennen glaubten. Zwar waren diese Ängste irrational, denn die Auflösung der Sowjetunion und des Warschauer Paktes wirkte sich nur bedingt auf den Status Frankreichs aus. Dennoch stellten diese Ereignisse die gesamte französische Strategie in Frage, denn sie bedeuteten das Ende der französischen Sonderstellung zwischen den zwei Großen. Plötzlich sah sich das Land aufgefordert, für die westliche Gemeinschaft Flagge zu zeigen und mit seinen europäischen oder atlantischen Alliierten enger zusammenzuarbeiten – um an der Neugestaltung der Weltordnung überhaupt teilnehmen zu dürfen. Dazu kam, dass militärische Macht die internationale Stellung einer Nation nicht mehr allein ausmachte, sondern wirtschaftliche Parameter in den Vordergrund traten. Auch das Verhältnis zu den USA wurde anders, als diese nach dem Ende des Kalten Krieges als einzige Supermacht bestehen blieben. Der amerikanische Machtzuwachs vertiefte die Kluft zu den europäischen Partnern, und Frankreich fühlte sich davon militärisch wie politisch hart betroffen. In diesem Sinn war das französische Unbehagen weniger paradox, als es auf den ersten Blick erscheinen konnte.

In der Befürchtung, die Sicherheitsarchitektur in diesem neuen internationalen Kontext zu destabilisieren und den nach der Niederlage von Juni 1940 und den Kolonialkriegen mühsam hergestellten sicherheitspolitischen Konsens zu brechen, weigerte sich Präsident Mitterrand, aus der neuen strategischen Analyse alle erforderlichen militärischen Schlüsse zu ziehen.¹⁰⁷ Die ab 1993 von Premierminister Édouard Balladur geführte Kohabitationsregierung war über Verteidigungsfragen in sich selbst zu sehr gespalten und um den gesellschaftlichen Frieden zu sehr bemüht, als dass sie eine radikalere Linie hätte durchsetzen können. Symptomatisch für die Zerrissenheit innerhalb der neuen bürgerlichen Koalition erklärte Verteidigungsminister François Léotard, man dürfe über diese

Wenn man diesen Konsens um die *force de frappe* in Verbindung mit der damaligen Schwäche der grünen Bewegung setzt, versteht man besser, warum es in Frankreich nie zu einem Nuklearpazifismus „à l'allemande“ kam.

106 Gautier, a.a.O. (Anm. 9), S. 18f.

107 Ebd., S. 299-312.

Frage der Wehrpflicht oder der Professionalisierung keinen dogmatischen Streit initiieren; man brauche sie beide.¹⁰⁸ So feierte aus überwiegend ideologischen Gründen das herkömmliche Modell einer gemischten Truppe aus Wehrpflichtigen, Zeit- und Berufssoldaten einen "ungewissen Triumph".¹⁰⁹

4.1.2 Deutschland, das aus seiner jüngsten Geschichte lernen musste und wollte

Es war der Wille der Siegermächte des Zweiten Weltkrieges, dem deutschen Militarismus ein für alle Mal den Garaus zu machen; Deutschland sollte nicht nur geteilt, sondern auch entmilitarisiert werden. Dass von deutschem Boden kein Krieg mehr ausgehen sollte, sahen nach der verheerenden Niederlage allerdings auch die meisten Deutschen ein. Für einen Revanchismus wie nach dem ersten Weltkrieg gab es nach 1945 keine Basis. Dennoch waren die westlichen Alliierten vorsichtig und erlaubten der Bundesrepublik Deutschland die Rückkehr auf die internationale Bühne 1955 nur in Form einer Semi-Souveränität, die sich in der gleichzeitigen militärischen Integration in die NATO und in den Rüstungsbeschränkungen durch die WEU manifestierte. Mochten große Teile der westdeutschen Bevölkerung auch gegen den Aufbau der Bundeswehr protestieren und von einer Neutralität nach Schweizer Vorbild träumen,¹¹⁰ die Bundesrepublik war damit fest eingebunden in das westliche Abschreckungs- und Verteidigungssystem des Kalten Krieges.

Im Ost-West-Konflikt gehörte die allgemeine Wehrpflicht zu den Selbstverständlichkeiten der westdeutschen Militärpolitik.¹¹¹ Sie galt als unabdingbar, weil Verteidigungsfall die Streitkräfte rasch durch die Mobilmachung von Reservisten erheblich vergrößert werden mussten („Aufwuchsfähigkeit“). Bis 1989 war im Rahmen der Abschreckungsstrategie die Einberufung ganzer Jahrgänge erforderlich, um den innerhalb der NATO-Planung vereinbarten „Friedensumfang“ der Streitkräfte von 495.000 Mann und ihre Aufwuchsfähigkeit durch Reservisten auf über 1,2 Millionen Soldaten im Kriegsfall zu sichern. Wegen der Offensichtlichkeit der Konfrontation erfuhr diese Wehrform spätestens seit dem Berliner Mauerbau 1961 auch in der Öffentlichkeit eine breite Zustimmung, die nur in Phasen der Entspannung gelegentlich schwächer ausfiel.¹¹²

Erst als mit der Verringerung des Umfangs der Streitkräfte in den 1990er Jahren Zweifel an der Wehrgerechtigkeit und der Zulässigkeit aufkamen, jungen Männern die Selbstbestimmung über ein Stück Lebenszeit für die Ausbildung für einen wahrscheinlich nicht eintretenden Zweck zu entziehen, konnte ernsthaft über Alternativen zur Wehr-

108 Livre blanc de la Défense, 1994.

109 Gautier, a.a.O. (Anm. 9), S. 299.

110 Vgl. Berthold Meyer, *Der Bürger und seine Sicherheit*, Frankfurt/M – New York 1983, zur Neutralitätsneigung insbes. S. 176f., zur Wehrbereitschaft insbes. S. 179f.

111 Jenseits der Blockgrenze sah es in der damaligen DDR nicht anders aus, was hier jedoch nicht von Belang ist.

112 Vgl. Meyer, a.a.O. (Anm.110), S. 179ff. Die Protestbewegung gegen die Nachrüstung mobilisierte zwar große Menschenmengen für ihre Demonstrationen, doch blieben ihre Anhänger in Umfragen deutlich in der Minderheit (vgl. ebenda, S. 108).

pflicht diskutiert werden. Vor allem von Seiten der Friedensforschung war frühzeitig darauf aufmerksam gemacht worden, dass die Beibehaltung der Wehrpflicht nicht mehr zeitgemäß und bei einem weiteren Absenken des Umfangs der Streitkräfte aus Gründen der Wehrgerechtigkeit durch eine Freiwilligenarmee abzulösen sei.¹¹³ Doch in den damaligen Regierungsparteien CDU/CSU und FDP¹¹⁴ gab es nur Minderheiten, die bereit waren, an dieses Tabu zu rühren. Dasselbe galt unter den Oppositionsparteien für die SPD. Nur PDS und Bündnis 90/Die Grünen, die programmatisch der Bundeswehr ohnehin recht fern standen, sprachen sich für eine Abschaffung bzw. Aussetzung der Wehrpflicht aus.

Allerdings blieb die Diskussion ohne Wirkung auf die Reformpolitik. Vielmehr standen alle Reformvorhaben von Ruhe bis zu Scharping unter der Leitlinie, dass unbeschadet der weltpolitischen Veränderungen „Landesverteidigung und Kollektive Verteidigung Umfang und Struktur der Bundeswehr“ zu bestimmen hätten.¹¹⁵ Diese Grundhaltung wurde damit begründet, dass „signifikante Abstriche“ am deutschen Beitrag die „Prinzipien der Kollektiven Verteidigung und der Gemeinsamen Sicherheit“ gefährden würden, von „anderen Mitgliedstaaten ausgeglichen werden müssten“ und „zu Lasten eigener Einflussmöglichkeiten auf die Gestaltung der internationalen Sicherheitsordnung“ gingen.¹¹⁶

Zu den Lehren aus dem deutschen Militarismus gehörte neben dem von Anfang an im Grundgesetz verankerten Verbot der Vorbereitung eines Angriffskrieges in Art. 26, Abs. 1 bei der nachträglichen Aufnahme der Streitkräfte in die Verfassung deren in Art. 87a, Abs. 1, Satz 1 enthaltene Aufgabenfestlegung auf den Verteidigungszweck. Der ursprünglich nur aus einem Absatz bestehende Art. 87 a wurde 1968 im Zusammenhang mit der Notstandsverfassung erweitert. Doch selbst in dieser Situation wurde dem Aktionsradius der Streitkräfte in Abs. 2 eine klare Schranke auferlegt: „Außer zur Verteidigung dürfen die Streitkräfte nur eingesetzt werden, soweit es dieses Grundgesetz ausdrücklich zulässt.“ Das so hervorgehobene Primat der Verteidigung hat zur Tabuisierung der Wehrpflicht beigetragen, die zwar selbst keinen Verfassungsrang besitzt, da Art. 12 a, Abs. 1 GG die Verpflichtung zum Wehrdienst nur als Kann-Vorschrift enthält.

Dennoch scheint sie unumstößlich zu sein, denn sie überdauerte alle Veränderungen, die der Verteidigungsauftrag nach 1989/90 erfahren hat. Selbst nachdem Verteidigungs-

113 Z.B. Dieter S. Lutz, Die allgemeine Wehrpflicht: Militärisch überflüssig, verfassungsrechtlich bedenklich, finanziell belastend, in: Friedhelm Solms, Reinhard Mutz und Bruno Schoch (Hg.), Friedensgutachten 1997, Münster 1997, S. 185-198; Berthold Meyer, Vierzig Jahre Bundeswehr – Wehrpflichtarmee auf immer und ewig? HSKF-Standpunkte Nr. 10/ Oktober 1995; ders., Wehrpflicht – Dienstpflicht – Freiwilliger Dienst, in: Ulrich Jung/Jörg Calließ (Hg.), Bundeswehr und Gesellschaft. Loccumer Protokolle 60/96, Rehburg-Loccum 1997, S. 93-110.

114 Die FDP hatte im Herbst 1997 – ungewöhnlich genug – eine Mitgliederbefragung zu diesem Thema durchgeführt, bei der sich noch eine Mehrheit zugunsten der Wehrpflicht ausgesprochen hatte. Erst ein Sonderparteitag am 17. September 2000 fasste nach einer sehr kontroversen Diskussion den lapidaren Beschluss: „Die FDP tritt für die Aussetzung der Wehrpflicht ein.“ Die Bundestagsfraktion übernahm diese Position am 12. Oktober 2000 in ihren Antrag „Zukunftsfähigkeit der Bundeswehr sichern – Wehrpflicht aussetzen.“

115 Ziffer 20 des Konzepts der Bundesregierung, zit. nach Fleckenstein 2000, a.a.O. (Anm. 46), S. 18.

116 Ziffer 8 des Konzepts der Bundesregierung, zit. nach Fleckenstein 2000, a.a.O. (Anm. 46), S. 18.

minister Struck am 5. Dezember 2002 einräumte, der bisherige Verteidigungsauftrag der Bundeswehr sei nicht mehr realistisch, Vorkehrungen für den Verteidigungsfall einschließlich der Mobilmachungsfähigkeit würden nicht mehr benötigt, änderte sich daran nichts. Zwar müsse sich „die Realität der Einsätze der Bundeswehr... in Fähigkeiten, Ausrüstung und Strukturen der Streitkräfte niederschlagen. Das wahrscheinliche Einsatzspektrum muss bei begrenzten Ressourcen konsequent Rolle und Ausstattung der Bundeswehr bestimmen.“ Doch unbeschadet seines den Hindukusch einschließenden und damit extrem erweiterten Verteidigungsbegriffs stellte Struck „zur Wehrform... abermals unmissverständlich fest, dass ich die Wehrpflicht auch unter den veränderten sicherheitspolitischen Bedingungen für unabdingbar halte.“¹¹⁷

4.2 Das neue weltpolitische Rollenverständnis

4.2.1 Die Multilateralisierung der französischen Sicherheitspolitik

Bereits in der zweiten Amtsperiode Mitterrands erkannte man die Notwendigkeit, angesichts der zunehmenden Zahl von Konflikten mit den vorhandenen Interventionsstreitkräften über quantitativ oder wenigstens qualitativ vergleichbare Einsatzkapazitäten wie die USA und Großbritannien zu verfügen und die Militärdoktrin zu reformieren. Dies geht aus dem Weißbuch der Verteidigung von 1994 hervor. Der Wunsch der damaligen Kohabitationsregierung zur Internationalisierung der französischen Verteidigungspolitik gab einen zusätzlichen Anstoß für Reformen, wobei das neue Strategische Konzept der NATO von 1991 für die perspektivisch angestrebte Annäherung wegweisend war.¹¹⁸ Als wenige Jahre später Frankreich diesen Annäherungsversuch wieder aufgab, nachdem bei der Frage des AFSOUTH-Oberbefehls erneut deutlich wurde, dass die USA zu einer Neuverteilung der Kommandoposten und damit der Machtverteilung in der militärischen Struktur der NATO nicht bereit waren, richteten sich die französischen Anstrengungen zur Multilateralisierung auf Europa. Insbesondere die deutsch-französischen Initiativen von Nürnberg (1996) und Karlsruhe (1997) zum Aufbau einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität verdienen hier genannt zu werden. Sie verpflichten Frankreich zur erhöhten Einsatzfähigkeit und Interoperabilität. In dieser Hinsicht war die Militärreform von 1996 nicht nur ein nationales Anliegen, sondern auch die notwendige Reaktion auf eine dramatische Veränderung der Rahmenbedingungen seiner Bündnispolitik.

4.2.2 Deutschland: Die Suche nach der neuen Normalität

In Deutschland begann 1990 eine Diskussion darüber, ob und wie es nun als „normaler“ Staat seine auswärtigen Beziehungen einschließlich der Sicherheitspolitik neu justieren

117 „Entscheidungen zur Zukunft der Bundeswehr“, Einlassung des Bundesministers der Verteidigung, Dr. Peter Struck, anlässlich der Pressekonferenz zur Weiterentwicklung der Bundeswehr-Reform am 5. Dezember 2002 in Berlin, http://ministerium.bundeswehr.de/sicherheit/021205_struck_projekte.phb sowie FAZ vom 6. 12. 2002, S. 1, Bericht „Ein neuer Auftrag für die Bundeswehr“ und Kommentar „Die Struck-Doktrin“.

118 www.nato.int/docu/comm/49-95/c911107a.htm

sollte.¹¹⁹ Dabei war anfangs noch sehr wichtig, dass die alte Bundesrepublik ihren Aufstieg vom Paria zum international geschätzten Partner vor allem ihrem Auftreten als eine führende Handelsmacht zu verdanken hatte. Das dadurch gewonnene Ansehen der „Bonner Republik“ als „Zivilmacht“,¹²⁰ das in deutlichem Kontrast zu dem Militarismus-Fremdbild des vergangenen Deutschlands stand, sollte von der „Berliner Republik“ bewahrt werden. Zugleich strebte die Bundesregierung aber nach einem Ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat, was in der deutschen Öffentlichkeit größere Zustimmung fand als am New Yorker East River. Dieses Bemühen um mehr weltpolitischen Einfluss wurde innenpolitisch von dem Argument begleitet, dass Deutschland dann auch an UN-Friedenseinsätzen mitwirken müsse.

Mit dem Wegbrechen des Ost-West-Konfliktes veränderte sich Deutschlands Platz in der NATO, der dadurch gekennzeichnet war, dass für die Bundeswehr Landes- und Bündnisverteidigung räumlich zusammenfielen, wie auch das Bündnis selbst, das sich neue Aufgaben suchte. Beides hat zur Konsequenz, dass Bündnisverpflichtungen sich für die Deutschen erstmals als militärische Beistandsleistungen fernab der Heimat darstellen. Dies ist nicht von vornherein gleichzusetzen mit den – bis 1994 hinsichtlich ihrer Zulässigkeit umstrittenen – „Out-of-area“-Einsätzen, doch es gibt, wie sich schon mit der Verlegung von Flugzeugen und Roland-Einheiten während des Golfkrieges 1991 in die Osttürkei andeutete, fließende Übergänge. Allerdings hängt die Entsendung von der Einzelfallentscheidung des Bundestages ab. Somit obliegt es den Abgeordneten zu beurteilen, ob Anforderungen, die unter dem erklärten Ziel der Friedensschaffung oder Friedensbewahrung an den Bundestag herangetragen werden, der Friedensverpflichtung aus der Präambel sowie den Art. 24 und 26 GG entsprechen.

Im Zusammenhang mit der Öffnung für weltweite Operationen begann eine Diskussion über die Notwendigkeit, die Struktur der Streitkräfte den veränderten Bedingungen und Aufgaben anzupassen. Dabei wurde von Anfang an die Sorge geäußert, wenn die Wehrpflicht aufgegeben würde, könne die Bundeswehr zu einer Interventionsarmee werden. Zwar wurde dieser Begriff in der politischen Debatte nicht klar definiert, aber er wurde so verwandt, dass er aufgrund der Auswärtsorientierung militärischer Interventionen einen Gegensatz zur Landesverteidigung bezeichnete. Während an deren Legitimität kein Zweifel besteht, haftet jener vor dem Horizont der deutschen Geschichte ein Ruch von Illegitimität an. So schrieb 1996 der damalige Vorsitzende des Verteidigungsausschusses des Deutschen Bundestages, Klaus Rose (CSU), wenn Soldaten „professionell“, also zum jederzeitigen hochwertigen Kampfeinsatz, ausgebildet sind und nicht der eigent-

119 Vgl. dazu für die damalige Debatte u.a. Bruno Schoch, Deutschlands Vereinigung und die europäische Sicherheit, in: Johannes Schwerdtfeger et al. (Hg.), Friedensgutachten 1991, Münster 1991, S. 205 ff. sowie Reinhard Mutz, Die Debatte über einen erweiterten Auftrag der Bundeswehr, in: ebenda, S. 222 ff., und diverse Beiträge in dem Band von Wolfgang Heydrich et al. (Hg.), Sicherheitspolitik Deutschlands: Neue Konstellationen, Risiken, Instrumente, Baden-Baden 1992.

120 Vgl. Hanns W. Maull, Germany's Foreign Policy, Post-Kosovo: Still a Civilian Power? In: Sebastian Harnisch/Hanns W. Maull (Hg.), Germany as a Civilian Power? The Foreign Policy of the Berlin Republic, Manchester/New York, 2001, S. 106-127; Knut Kirste/Hanns W. Maull, Zivilmacht und Rollentheorie, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, Jg. 3, Nr. 2, 1996, S. 283-312.

lichen Verteidigung dienen, drängen sie nach ‚Out-of-area-Einsätzen‘.¹²¹ Ähnlich äußerte sich ein Jahr später Verteidigungsminister Rühe: „Bei einer Berufsarmee stellt sich viel häufiger die Frage: Wie und wo setze sich sie am besten ein? Bei einer Wehrpflichtarmee dagegen muss man politisch viel behutsamer vorgehen und sorgfältig abwägen, ob ein Einsatz überhaupt gerechtfertigt ist.“¹²² Allerdings hatte Rühe damals schon Zeit- und Berufssoldaten dieser „Wehrpflichtarmee“ an dem ersten Interventionseinsatz der NATO-Luftstreitkräfte über Bosnien-Herzegowina teilnehmen lassen.

Von der gewünschten Behutsamkeit war ebenfalls nicht viel zu merken, als der Bundestag am 16. Oktober 1998 in einer Sondersitzung über einen Antrag der damals schon abgewählten, aber noch amtierenden Regierung Kohl/Kinkel entschied, der die Beteiligung der Bundeswehr an den Vorbereitungen der NATO auf einen Luftkrieg gegen die Bundesrepublik Jugoslawien legitimieren sollte, obwohl der UN-Sicherheitsrat in seiner Resolution vom 23. September 1998 keine Ermächtigung zu militärischen Aktionen gegeben hatte. Die damalige Regierung hatte sich vor dieser Debatte mit den beiden Parteien der künftigen rot-grünen Koalition abgesprochen und erreicht, dass der Antrag eine breite Mehrheit bekam.¹²³ Ab dem 24. März 1999 flogen deutsche Kampffjets im Luftkrieg gegen Jugoslawien mit, also von Anfang an. Gleichzeitig verschossen in Mazedonien stationierte deutsche Einheiten Aufklärungsdrohnen über Jugoslawien.

Zweieinhalb Jahre danach wurde die „Wehrpflichtarmee“ – ohne reguläre Wehrdienstleistende – mit Zustimmung der Kanzlermehrheit des Bundestages vom 16. November 2001 ein weiteres Mal zu Interventionszwecken eingesetzt, nämlich zur Unterstützung des Anti-Terror-Krieges der USA beim Einsatz der KSK-Einheit in Afghanistan. Dabei hätte der Kanzler in diesem Moment sogar eine größere Zustimmung erreichen können, wenn er nicht eine „eigene“ Mehrheit gewollt und die Abstimmung mit der Vertrauensfrage verbunden hätte. Daraufhin stimmten die Fraktionen von CDU/CSU und FDP, die der Entsendung der Bundeswehr im Grunde positiv gegenüber standen, gemeinsam mit der PDS, die bestrebt war, das pazifistische Wählerpotenzial von SPD und Grünen für sich zu gewinnen, gegen den Antrag, während es innerhalb der Koalition zu sonderbaren Gewissensverrenkungen kam.¹²⁴

Warnungen vor einer Interventionsarmee werden interessanterweise auch von Befürwortern der Abschaffung der Wehrpflicht vorgetragen. Sie treten für eine Freiwilligenar-

121 Klaus Rose, Eine Berufsarmee drängt zu auswärtigen Einsätzen, in: FAZ vom 30. Juli 1996.

122 Bundesverteidigungsminister Volker Rühe beim NRZ-Besuch, a.a.O. (Anm. 91).

123 Vgl. dazu Berthold Meyer / Peter Schlotter, Die Kosovo-Kriege 1998/99. Die internationalen Interventionen und ihre Folgen, HSKF-Report Nr. 1, Frankfurt/M. 2000, insbes. S. 29ff.

124 Der Kanzler erhielt schließlich eine sehr knappe „eigene“ Mehrheit von 336 von 669 Stimmen, wobei diese nur durch den Trick zustande kam, dass eine Abgeordnete, die mit Nein stimmen wollte, die Fraktion der SPD am Vortag verließ, und dass von den acht Parlamentariern der Grünen, die aus grundsätzlichen Erwägungen mit Nein stimmen wollten, vier erklärten, sie würden nur mit Ja stimmen, um die Koalition zu retten. Vgl. Das Parlament Nr. 48-49 vom 23./30. November 2001, S. 11 ff. sowie FAZ vom 17. November 2001, S. 1, 2 und 3.

mee von 120.000 Mann ein (so das Darmstädter Signal¹²⁵) bzw. befürworten eine nur aus Freiwilligen bestehende „100.000 Personen-Armee“ (so die PDS). Doch allein ein solch geringer Umfang ist noch keine Garantie dafür, dass sich die Bundesrepublik nicht an Interventionen beteiligt. Vielmehr bedürfte es auch dann in jedem Einzelfall des politischen Willens und der parlamentarischen Entscheidung, die Bundeswehr ausschließlich zur Friedenswahrung einzusetzen. Hieran hat der Vorsitzende des Bundeswehrverbandes offenbar Zweifel: „Wenn sich dann auch in der Politik die Neigung durchsetzt, auf den Parlamentsvorbehalt zu verzichten, läuft die Bundeswehr Gefahr, zu einem Instrument der Regierung zu werden. Die Hemmschwelle für militärische Interventionen wird so herabgesetzt.“¹²⁶

Insgesamt zeigt sich, dass bei allem Streben nach „Normalität“ und aller Bereitschaft, der UNO oder der NATO zu folgen, wenn diese nach militärischer Unterstützung für bestimmte Vorhaben rufen, auf keiner Seite des Bundestages die Neigung besteht, die Bundeswehr ohne einen solchen Ruf mit Interventionsaufgaben zu betrauen. Vielmehr wird dies als Verstoß gegen jene Lehren angesehen, die Deutschland aus seiner Geschichte gezogen haben sollte.¹²⁷ Folglich sind auch diejenigen, die für Einsätze im Rahmen der UNO oder der NATO eintreten, darauf bedacht, diese gemäß dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts als friedensfördernd darzustellen. In diesem Zusammenhang ist auch das kategorische Nein zu einer Beteiligung der Bundeswehr an einem Militäreinsatz gegen den Irak zu sehen, mit dem Bundeskanzler Schröder in einen tiefgreifenden Konflikt mit der Bush-Administration geriet.

5. Professionalität und Interventionsbereitschaft im Vergleich

In den vorangegangenen Kapiteln wurden die Militärreformen Frankreichs und Deutschlands einander lediglich gegenübergestellt. In einem abschließenden Vergleich soll nun erörtert werden, welche Bedeutung der unterschiedlich weit reichende Weg in Richtung Professionalisierung für die Sicherheitspolitiken der beiden Länder hat.

Nimmt man den zweiten Golfkrieg 1991 zum Ausgangspunkt der Betrachtung, so zog Frankreich aus der militärischen Nebenrolle, die es damals spielen musste, die Schlussfolgerung, es müsse seine Interventionsfähigkeit steigern, um weltpolitisch „Flagge zeigen“ zu können, wo, wann und wie lange es seine Exekutive auch immer für erforderlich hält. Die Schlüsselbegriffe hierfür waren Projektionsfähigkeit und Professionalität. Da für bei-

125 Arbeitskreis Darmstädter Signal (Hg.), Zum Wandel der Bundeswehr, Faltblatt, Dresden 2. April 2000, S. 1f.

126 Bernhard Gertz in der Presseinformation 8/2002 des Deutschen Bundeswehrverbandes vom 7. Juni 2002.

127 Der Kosovo-Einsatz wurde als eine Ausnahmesituation angesehen, in der es galt, in dem Dilemma zwischen den beiden Verhaltensregeln „Nie wieder Krieg“ und „Nie wieder Auschwitz“ sich für das kleinere Übel zu entscheiden ohne Zweifel daran zu lassen, dass es sich in jedem Fall um ein Übel handelte.

des jedoch nur begrenzte Mittel zur Verfügung standen, entsprach es ökonomischer Vernunft, innerhalb des Militäretats dort zu sparen, wo die Armee damals kaum noch für nötig erachtet wurde, bei der Landesverteidigung. Damit war die Richtung schon unter Mitterrand vorgegeben, auch wenn sie erst von Chirac verwirklicht wurde.

Deutschland hatte im Golfkrieg nicht einmal eine militärische Nebenrolle spielen wollen, weil die Bundesregierung sich zu dieser Zeit noch in der Kultur der Zurückhaltung übte und out-of-area-Einsätze als nicht vom Grundgesetz legitimiert ansah. Es hatte allerdings auch erfahren müssen, dass eine finanzielle Kompensation in Milliardenhöhe (genannt wurden damals 16 Mrd. DM) international als Scheckbuchdiplomatie kritisiert wurde und nicht geeignet war, den eigenen Ambitionen auf die erste Liga der politischen global players, den Ständigen Sitz im Sicherheitsrat, hinreichend Nachdruck zu verleihen. In den folgenden Jahren gab es seine Zurückhaltung langsam auf.¹²⁸ Bestärkt durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1994 über die Zulässigkeit von out-of-area-Einsätzen begann das Verteidigungsministerium damit, „Krisenreaktionskräfte“ aufzubauen, die es aus der Gesamtheit der Bundeswehr gewann. Zugleich versah es die Mehrheit der Streitkräfte ebenfalls mit einem neuen Namen als „Hauptverteidigungskräfte“, um damit herauszustellen, dass der vom Grundgesetz einzig genau bezeichnete Zweck, Streitkräfte zu unterhalten, der Verteidigungsauftrag gewahrt blieb.

Während Frankreich davon überzeugt ist, für seine Auslandseinsätze sei das Optimum an Professionalität nur durch eine Berufsarmee sicher zu stellen, vertreten die Personalplaner der Bundeswehr die Auffassung, mehr Professionalität im Sinne von Kompetenz und Effizienz als mit einer Berufsarmee sei dadurch zu erreichen, dass sie weiterhin ganze Jahrgänge erfassen, um junge Männer mit unterschiedlichsten Berufserfahrungen durch die Wehrpflicht an die Bundeswehr heranzuführen. Sie könnten als Freiwillig Längerdienende, vor allem aber als Reservisten für Aufgaben eingesetzt werden, bei denen ihre Berufserfahrungen der Bundeswehr zugute kommen.¹²⁹

Offenbar werden bisher auf beiden Seiten des Rheins unterschiedliche Qualifikationsprofile mit dem Begriff der Professionalität verbunden. In der französischen Regierung wird dabei primär an die Erfordernisse für eine Militärintervention mit kampferprobten und kampfbereiten Einheiten von (nach Möglichkeit) Elitesoldaten gedacht (Beispiele: Tschad, Gabun, Ruanda, Kongo Brazzaville), die schnell in der Lage sein sollen, ihr Ziel zu erreichen, etwa ein bestimmtes Territorium unter Kontrolle zu bringen und dort die staatliche Ordnung wieder herzustellen. Ob die seit den 1990er Jahren vollzogene Umstellung die Kampfkraft der französischen Armee tatsächlich so gesteigert hat, wie dies

128 Vgl. Wilfried von Bredow, Auf leisen Sohlen zur Weltpolitik, in FAZ vom 8. Mai 2003, S. 8.

129 So Generalleutnant Winfried Gräber bei einer Podiumsdiskussion am 11. Oktober 2003 in Frankfurt. Nachdem Verteidigungsminister Struck im November 2003 erklärt hatte, er sei dafür, auf freiwilliger Basis auch Grundwehrdienstleistende in Auslandseinsätze zu schicken, verdeutlichte er dies im SPIEGEL-Gespräch: „Ich will die Grundwehrdienstleistenden doch nicht in Afghanistan bei gefährlichen Patrouillen einsetzen. Keiner von ihnen muss fürchten, zwangsweise ins Ausland geschickt zu werden. Aber was spricht dagegen, dass ein gelernter Koch einige Monate in der Truppenküche in Sarajevo dient, wenn er das will, oder ein Automechaniker in der Reparaturwerkstatt in Kabul?“ DER SPIEGEL, 1. 12. 2003, S. 54.

beabsichtigt war, lässt sich noch nicht beurteilen, weil es danach noch keinen größeren Auslandseinsatz gegeben hat. Demgegenüber ist das politische Leitbild für die Bundeswehr „im Einsatz“ eher die Friedensmission mit einem (gegebenenfalls robusten) UN-Mandat, bei denen das deutsche Kontingent gleichermaßen für die Absicherung wie für die Unterstützung von Wiederaufbaumaßnahmen in von Bürgerkriegen erschütterten Ländern (Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Afghanistan) verantwortlich ist. Dies verlangt weniger den klassischen Kämpfer als den gleichermaßen sensiblen wie zupackenden Beschützer. Dieser neuen Aufgabenstellung muss die Umsetzung des Ausbildungskonzeptes der Inneren Führung allerdings erst noch angepasst werden.¹³⁰

Die Differenz bei der innergesellschaftlichen Legitimierung von Einsätzen ist in einem hohen Maße dadurch zu erklären, dass Frankreich aufgrund seiner Rolle als Kolonialmacht eine Tradition der militärischen Präsenz und der politischen Interessenvertretung in Übersee entwickelt hat und über das Ende der Kolonialzeit hinaus pflegt. Hingegen versucht Deutschland nach den Jahrzehnten der Selbstbeschränkung auf die Landes- und Bündnisverteidigung in den 13 Jahren nach der deutschen Einheit sein nach 1945 erworbenes Selbstverständnis als Zivilmacht zu bewahren. Es geht davon aus, dass Politik und Gesellschaft militärische Auslandseinsätze nur zur Friedensschaffung und Friedensbewahrung akzeptieren, und sieht die deutsche Beteiligung am Krieg gegen die Bundesrepublik Jugoslawien im Frühjahr 1999 als Ausnahme- und nicht als Präzedenzfall.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch ein Unterschied zwischen den Verfassungen beider Länder: Die Verfassung der Fünften Republik hat den Staatspräsidenten zum obersten Befehlshaber der Streitkräfte gemacht, während die Nationalversammlung nur das Recht hat, über den Kriegszustand zu beschließen, was aber für Auslandseinsätze nicht erforderlich ist. Bei den meisten anderen Entscheidungen über Angelegenheiten der Französischen Armee kann das Parlament zwar über das Budgetrecht aktiv werden; es hat jedoch auf diesem Wege noch keine Aktion gestoppt. Das Grundgesetz hat hingegen die Kompetenz zur Feststellung des Verteidigungsfalles dem Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates zugewiesen, der danach vom Bundespräsidenten verkündet wird, wodurch die Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte vom Verteidigungsminister auf den Bundeskanzler übergeht. Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994 gilt dieser Parlamentsvorbehalt nicht nur für Bundeswehreinsätze zur Landesverteidigung, sondern auch für alle anderen.¹³¹ Der Bundestag nimmt damit nicht nur eine andere sicherheitspolitische Rolle, sondern auch eine größere Verantwortung gegenüber den Soldaten als „Staatsbürgern in Uniform“ wahr als die Nationalversammlung.

130 Vgl. Harald Müller, Reformziel verfehlt, aber Exekutive gestärkt. Zu den neuen „Verteidigungspolitischen Richtlinien“, HSKF-Standpunkte Nr. 4, 2003, S. 8.

131 Das Bundesverfassungsgericht hat dem Gesetzgeber allerdings freigestellt, die Form und das Ausmaß der parlamentarischen Mitwirkung näher auszugestalten. Da es inzwischen sehr unterschiedliche Auslandseinsätze der Bundeswehr gibt, wollen die Abgeordneten 2004 ihrer Verantwortung für die Parlamentsarmee durch ein „Entsendegesetz“ oder „Parlamentsbeteiligungsgesetz“ dafür sorgen, dass die rechtzeitige Beteiligung des ganzen Parlaments an den Entscheidungen über Auslandseinsätze der Bundeswehr auch künftig sichergestellt und höchstens kleinere Evakuierungseinsätze oder Erkundungsaufträge von dieser Verpflichtung freigestellt sind.

Ein weiterer Grund für eine unterschiedliche Interventionsbereitschaft in der Vergangenheit liegt im jeweiligen Verständnis davon, was zu den „vitalen Interessen“ des Landes gehört und dementsprechend mit allen Mitteln gewahrt werden soll. Auch hier wirken Traditionen und historische Erfahrungen hinein: Frankreich ist der Auffassung, seine vitalen Interessen primär selbst wahrnehmen zu müssen. Die Armee ist dafür ein Instrument, dessen Aufgabe Verteidigungsministerin Alliot-Marie auf den Punkt brachte: „Die Armee erfüllt die dreifache Herausforderung der Landesverteidigung, des Schutzes seiner Staatsbürger überall auf der Welt sowie die Verteidigung unserer Werte dort, wo dies für wichtig erachtet wird“.¹³² Demgegenüber offenbart die merkwürdige Formel von Bundesverteidigungsminister Struck „Unsere Sicherheit wird am Hindukusch verteidigt“, wie schwer sich die Bundesregierung nach wie vor mit dem Bekenntnis zu einer interessengeleiteten Sicherheitspolitik tut: Es ist schwer nachzuvollziehen, dass eine Präsenz der Bundeswehr am Hindukusch etwas mit Verteidigung im Sinne von Schutz der Bürger zwischen Flensburg und Füssen zu tun hat. Aber die Regierung scheut sich davor, bei den weltweiten Einsätzen von Interessenvertretung zu sprechen,¹³³ obwohl Friedensschaffung und Friedenswahrung in fernen Gegenden durchaus zu den legitimen eigenen nationalen Interessen gehören kann, etwa wenn es darum geht, Bündnistreue im Sinne der Handlungsmaxime „Ich helfe dir, damit du mir ein anderes Mal hilfst“ zu beweisen, oder die Ursachen für absehbare größere Fluchtbewegungen zu beseitigen.

Wenn Bündnissolidarität gefragt ist, so unterscheiden sich die beiden Länder manchmal mehr darin, wie sie ihr Außenverhalten innergesellschaftlich legitimierten, als im Verhalten selbst. Aber es gab in der Vergangenheit auch deutliche Unterschiede: Frankreich legte über Jahrzehnte hinweg sowohl in der NATO wie in der EU/WEU großen Wert darauf, sich nicht so weit zu integrieren, dass es dadurch seine Entscheidungsfreiheit hätte einbüßen müssen. Statt dessen wollte es im transatlantischen Kontext als gleichberechtigter Kooperationspartner angesehen werden, wozu auch gehörte, über ein breites Spektrum von militärischen Handlungsoptionen zu verfügen. Aus derselben Motivation setzte es sich im europäischen Rahmen für intergouvernementale Strukturen ein. Beides änderte sich ein wenig mit der im Weißbuch von 1994 betonten Europäisierungsbereitschaft und dem Schritt zur Reintegration in die NATO 1996. Demgegenüber war für die alte Bundesrepublik Deutschland der integrative Multilateralismus zum bestimmenden Prinzip der Außen- und Sicherheitspolitik geworden, der ihr gleichermaßen dabei half, wieder einen Platz auf der internationalen Bühne zu erlangen, wie auch innerhalb der jeweiligen Bündnisstrukturen und Kooperationszusammenhänge Einfluss auszuüben. Für die Regierungen des vereinigten Deutschland bestand folgerichtig auch solange kein Bedürfnis, von

132 Zitiert nach FAZ vom 10.7.2003.

133 Dies wird besonders deutlich in einem gerade erschienenen Aufsatz des Verteidigungsministers (Peter Struck, Die Bundeswehr – neue Aufgaben – neuer Kurs, in: Europäische Sicherheit 1/2004, S. 12-16), in dem es zunächst heißt: „Die Bundeswehr muss die Sicherheit Deutschlands dort verteidigen können, wo diese gefährdet ist.“ (S. 12), dann: „Das Bündnis muss die Sicherheitsinteressen seiner Mitglieder dort verteidigen können, wo sie gefährdet sind“ (S. 16) und schließlich wieder auf die Bundeswehr bezogen: „Leistungsfähige Streitkräfte sind wichtig, um Sicherheitsinteressen und Einfluss im multilateralen Zusammenhang zu wahren und gemeinsames Handeln zusammen mit Verbündeten und Partnern zu organisieren.“ (S. 16, alle Hervorhebungen d. V.)

diesem Erfolgsrezept abzuweichen, wie andere wichtige Partner sich ebenfalls multilateral einbinden ließen. Deshalb entsprach für sie die Beteiligung am Kosovokrieg noch der Bündnissolidarität, während sie dem selektiven Bilateralismus der USA bei der Führung des Afghanistankriegs eher unwillig folgte und sich ihm beim Irakkrieg völlig versagte. Die Entwicklung seit Mitte der 1990er Jahre zeigt insofern, dass die französische Sicherheitspolitik „deutscher“ und die deutsche „französischer“ geworden ist.¹³⁴

Erinnert man sich daran, dass die ungewollte Nebenrolle im zweiten Golfkrieg Frankreich in Selbstzweifel über seine Interventionsfähigkeit stürzte und zum Auslöser für die Militärreform wurde, so mag es überrascht haben, dass sich dieses Land nach der Professionalisierung seiner Armee nicht am Irak-Krieg beteiligte. Hierfür dürften drei Gründe ausschlaggebend gewesen sein: Erstens entsprach die Rolle, welche die USA Frankreich zugedacht hatte, nicht dessen Ansprüchen. Zweitens war Bundeskanzler Schröder mit seinem „Nein“ so weit vorgeprescht, dass Präsident Chirac es für geboten hielt, die Führung der Gegnerschaft zur amerikanischen Irakpolitik zu übernehmen und die Stimme Europas zu verkörpern (was ihm nur partiell gelang). Drittens hatte die Rüstungsreform nicht mit der Personalstrukturreform Schritt gehalten, was Frankreich jedoch dadurch zu überspielen versuchte, dass es wenige Monate nach dem Irakkrieg eine – vom Umfang wie der Dauer her absehbar begrenzte – europäische (de facto fast ausschließlich französische) Intervention in den Kongo anführte. Sowohl die Weigerung, sich am Irakkrieg zu beteiligen, wie der kurze Einmarsch in den Kongo illustrieren, dass aus der Verfügbarkeit von Interventionstruppen nicht automatisch eine höhere Neigung erwächst, diese auch einzusetzen. Vielmehr dient die Option der Militärintervention der französischen Regierung grundsätzlich dazu, auf der internationalen Bühne ein unabhängiger Akteur zu bleiben, was sie durch fallweise Einsatzentscheidungen immer wieder unter Beweis stellen möchte. Dabei fällt es mit einer Berufsarmee sicher leichter, Ja zu sagen, als mit einer Wehrpflichtigenarmee.

In der deutschen Debatte um die Militärreform spricht einiges dafür, dass sich manche Politiker die Option, Nein zu einem Einsatz sagen, offen halten wollen und Zweifel daran haben, dass diese noch besteht, wenn es keine Wehrpflichtarmee mehr gibt. Allerdings besteht kein Grund zur Annahme, dass das Primat der Politik durch den Übergang zu einer Freiwilligenarmee geschwächt würde. Einerseits hat die gegenwärtige Wehrstruktur nicht verhindert, dass Bundesregierung und Bundestag mitzogen, als die NATO auch ohne UN-Mandat zum Kosovokrieg rief. Andererseits hätte Bundeskanzler Schröder sich im Vorfeld des Irakkrieges höchstwahrscheinlich nicht anders verhalten, wenn die Bundeswehr ausschließlich aus Profis bestanden hätte; zumindest spielte das Wehrpflichtargument in diesem Fall keine Rolle. Viel wichtiger für das Primat der Politik ist hingegen, dass es auch künftig erforderlich sein wird, vor jedem Einsatz eine Zustimmung des Bundestages einzuholen. Damit bleibt zugleich das demokratische Prinzip der Öffentlichkeit gewahrt, was freilich deren Manipulation nicht ausschließt. Trotzdem zeigt die Beharrlichkeit, mit der die Politiker der beiden großen Parteien an der Wehrpflicht festhalten,

134 Vgl. Siret Hürsoy, *The New Security Concept and German-French Approaches to the European 'Pillar of Defence'*, 1990-2000, Marburg 2002.

dass hierzulande nicht nur der Mythos, sie sei das „legitime Kind der Demokratie“ noch sehr lebendig ist, sondern dass ein neuer Mythos zivil-militärischer Beziehungen gebildet wird: Ihm zufolge sollen die Wehrpflichtigen und ihr gesellschaftliches Umfeld die Verantwortung dafür tragen, dass die Bundeswehr demokratisch eingebunden bleibt – gerade so, als wenn die Parlamentarier ihrer genuinen Verantwortung nicht nachkommen könnten oder wollten. Bei dieser geht es allerdings nicht nur darum, über die einzelnen Einsätze zu entscheiden. Mindestens so wichtig ist es, auch jene Rahmenbedingungen über das Ende der Wehrpflicht aufrecht zu erhalten, die bisher schon für die Bindung der Bundeswehr an die Zivilgesellschaft gesorgt haben: das Prinzip der Inneren Führung, das an die veränderten Aufgaben anzupassen ist, die politische Bildung für Soldaten, die weiter auszubauen ist, wie auch das Amt des Wehrbeauftragten des Bundestages, der weiterhin als politischer Seismograph für das Innenleben der Armee gebraucht wird.